

# PERÚ DEBATE

## LOS RETOS DE LA “GRAN TRANSFORMACIÓN”

**Política Económica, Ley de Consulta Previa y  
Relación con los Medios de Comunicación**

**Daniel Encinas y José Flor / Gerardo Damonte y Tania Ramirez / Jacqueline  
Fowks y Nicolás Bello / María Ana Rodríguez y Omar Coronel (editores)**

DEPARTAMENTO DE  
CIENCIAS SOCIALES



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD  
CATÓLICA**  
DEL PERÚ

# Índice

|                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Agradecimientos.....                                                                                          | 2  |
| Introducción: Las limitaciones de la “gran transformación” .....<br><i>Omar Coronel y María Ana Rodríguez</i> | 3  |
| La tenue transformación .....<br><i>Daniel Encinas y José Flor</i>                                            | 4  |
| Ley de Consulta: avances, problema y posibilidad .....<br><i>Gerardo Damonte y Tania Ramírez</i>              | 18 |
| Los medios antes y después de las elecciones .....<br><i>Jacqueline Fowks y Nicolás Bello</i>                 | 24 |

## Agradecimientos

Esta publicación es el resultado del trabajo conjunto de estudiantes y profesores de las Facultades de Ciencias Sociales y de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Perú. PerúDebate, la Plataforma Virtual del Departamento de Ciencias Sociales, continuando con su objetivo de ofrecer una perspectiva interdisciplinaria, ha vuelto a reunir a antropólogos, sociólogos, politólogos, economistas y, esta vez, también periodistas en la tarea de analizar algunos de los principales retos de los primeros meses del nuevo gobierno nacional. Agradecemos la colaboración a Gerardo Damonte y Tania Ramírez, Jacqueline Fowks y Nicolás Bello, y a José Luis Flor y Daniel Encinas.

Agradecemos nuevamente el gran apoyo de Aldo Panfichi, Jefe del Departamento de Ciencias Sociales, y a Doris Mesones por su constante colaboración en la gestión de este proyecto.

## Introducción

# Las limitaciones de la “gran transformación”

*Por Omar Coronel y María Ana Rodríguez<sup>1</sup>*

A seis meses de iniciado el nuevo gobierno “nacionalista” parece ser predecible que no habrá una “gran transformación” como se había anunciado en la campaña electoral. El manejo del caso Conga junto al rápido cambio del gabinete y la progresiva salida de cuadros de la izquierda del Ejecutivo indican, para muchos, que el gobierno habría optado por el continuismo. Sin embargo, el presidente sigue insistiendo en que cumplirá sus promesas y varios técnicos y políticos de izquierda permanecen en el gobierno. La presión por la inclusión, evidenciada –por ejemplo– en los montos transferidos al MIDIS, parece ser uno de los únicos espacios en los que no ha habido mayores modificaciones. Por ello, todavía es pertinente preguntarse en qué medida se podrán cumplir los cambios y en qué espacios.

Tres de los principales retos del gobierno encabezado por Ollanta Humala son las posibilidades económicas de la “gran transformación”, los desafíos de la Ley de Consulta Previa, y la relación con los medios de comunicación. Esta publicación los aborda desde perspectivas interdisciplinarias, intentando producir un mapa de posibilidades de acuerdo a la información con la que contamos hasta ahora.

José Luis Flor y Daniel Encinas buscan plantear las causas (básicamente, políticas) y las consecuencias (principalmente, económicas) de

que no se lleven a cabo los cambios necesarios en la política económica. Los autores consideran que se está desperdiciando una oportunidad histórica para llevar a cabo cambios necesarios para asegurar un crecimiento sostenible e incluso del país. En lo económico, José Luis Flor encuentra que la situación del país en las tres dimensiones de productividad, distribución del ingreso y empleo no es satisfactoria. Por un lado, la productividad media del trabajador peruano es baja en relación a la economía mundial y bastante heterogénea en la medida que subsiste una fuerte desigualdad económica, en primer lugar, entre regiones y al interior de las mismas. Además, precisamente los sectores menos productivos son los que generan más empleo, sin que exista una dinámica de traslado de trabajadores a los sectores más productivos porque estos últimos tienen baja capacidad para generar empleo como es el caso de la minería. Encinas, por su parte, destaca que el electorado que le dio el triunfo a Humala en primera vuelta y que no lo abandonó en la segunda, no tiene una capacidad de injerencia dentro del gobierno. Entre otros aspectos, la ausencia de una organización política institucionalizada impide que las demandas redistributivas del primer electorado tengan influencia constante en la formulación de políticas.

El artículo de Gerardo Damonte y Tania Ramírez aborda las posibilidades de la Ley de Consulta, tema

altamente relevante en tanto los conflictos sociales son uno de los problemas fundamentales del gobierno. Para ambos autores, la Ley tendrá impactos diferenciados dependiendo de lo que el Estado desee/tolere. El impacto dependerá del tamaño de la población consultable, de qué podrá ser lo consultable, de si se protegerá el territorio étnico o la propiedad titulada, de la organización de la población indígena, de la calidad de la capacitación a los burócratas del estado encargados del arbitraje, etc. La Ley, así vista, no cierra sino abre un proceso donde se puede plantear una nueva forma de vinculación entre la sociedad y el Estado.

Por último, el artículo de Jacqueline Fowks y Nicolás Bello se encarga de evidenciar el sesgo político de los más poderosos grupos periodísticos en el Perú. El análisis se centra en las elecciones presidenciales, pero retrocede también a las municipales para ver en la campaña contra Susana Villarán el antecedente de lo que ocurriría en 2011. Los autores nos explican que durante las elecciones, más que un periodismo de verificación o aseveraciones primó uno de afirmaciones, bastante ideologizado, con contenidos de un solo punto de vista que reafirmaban las ideas preconcebidas de la audiencia. Pasado el momento electoral, los medios habrían reducido las críticas al nacionalismo pero continuarían yendo más allá de sus intereses de fiscalización, llegando al ataque político y manteniendo la relación tensa.

# La tenue transformación

Por Daniel Encinas y José Luis Flor<sup>1</sup>

## Resumen

*El presente artículo pretende analizar el rumbo que parece tomar la administración de Humala en política económica. El objetivo es plantear las causas (básicamente políticas) y las consecuencias (principalmente económicas) de que no se ponga en marcha una “gran transformación” en la política económica para cambiar (ni de modo drástico, ni cosmético) el modelo económico. En la primera sección, hacemos énfasis en el punto de partida, es decir, en el legado del segundo gobierno de García en política económica. En la segunda sección, describimos la propuesta de Humala en esta materia, sus modificaciones durante la campaña, y el rumbo actual del gobierno. Aquí ensayamos una explicación desde variables políticas. Finalmente, cerramos el artículo con algunas conclusiones.*

## Abstract

*This article aims to analyze the direction of Humala’s administration on economic policy. The goal is to explain the causes (mainly political) and consequences (mainly economic) of not making a “great transformation” in economic policy to change (nor in a drastic or cosmetic way) the economic model. In the first section, we emphasize the starting point, that is, the legacy of García’s second government in economic policy. In the second section, we describe Humala’s proposal in this area, its modifications during the campaign, and the current direction of the government. Here we try an explanation from political variables. Finally, we close the article with some conclusions.*

## Introducción

El resultado de las recientes elecciones presidenciales del 2011 resultó en gran medida sorpresivo. Las encuestas avizoraban el pase a la segunda vuelta de aquellos candidatos que se habían mantenido primeros durante varios meses. Sin embargo, pocas semanas antes de la elección, el resultado cambió dramáticamente. Aquellos que suscitaban mayores riesgos en lo político o en lo económico fueron los que, finalmente, alcanzaron las primeras posiciones.

En primera vuelta, Ollanta Humala, el candidato populista que el año 2006 se mostró estatista en lo económico y autoritario en lo político, obtuvo alrededor de 31%. Mientras Keiko Fujimori –hija del presidente

condenado por corrupción y violaciones a derechos humanos que gobernó autoritariamente durante la década de los noventa, y lideresa de la agrupación política que lo reivindicaba – obtuvo poco más de 23% de los votos.

Finalmente, la elección se definió a favor del primero, quien logró sumar 20% a su votación inicial (51.45% de los votos válidos frente al 48.55% que obtuvo Keiko Fujimori). Además de verse favorecido por el fallido intento de la candidata del fujimorismo de desligarse de la figura de su padre y mostrar una renovación de su agrupación, Humala (contradiciendo los pilares de su plan de gobierno) prometió no reformar la constitución ni cambiar la economía de mercado. En suma, el voto anti-Keiko junto con la transformación de

su imagen y discurso –sin perder a su electorado inicial– le permitieron el triunfo.

Sin embargo, es precisamente esta contradicción entre sus bases de apoyo lo que dificulta y marcará su gobierno. En palabras de Alberto Vergara (2011):

“[Humala] deberá satisfacer a su electorado original (31%) que espera un cambio real en el manejo de la economía y del Estado sin traicionar al 20% adicional conseguido para la segunda vuelta a quien prometió, justamente, no alterar sustancialmente estas mismas cuestiones; finalmente, deberá apaciguar a una oposición empresarial y mediática que le hará la vida imposible desde el primer día”.

<sup>1</sup> José Luis Flor es economista y estudiante de la Maestría en la misma especialidad en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Daniel Encinas es estudiante de la especialidad de Ciencias Políticas de la misma facultad. Los autores agradecen los valiosos comentarios hechos por el Profesor José Gallardo, que dieron lugar a muchas de las ideas aquí desarrolladas.

En este sentido, el presente artículo pretende ser una primera mirada cautelosa del rumbo que parece tomar la administración de Humala en política económica. El electorado original se encontró, aparentemente, con lo que esperaba: desde el principio se implementaron un grupo de medidas dirigidas a estos ciudadanos que lo acompañan desde el año 2006, cumpliendo con varias promesas de la campaña, entre ellas, el aumento del sueldo mínimo, la Ley de Consulta Previa, la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y la puesta en marcha de varios programas sociales. Además, se ha esforzado por llevar a cabo varias acciones simbólicas, pero muy importantes para legitimar la democracia, como visitar Pisco y Bagua, o impulsar sesiones descentralizadas del Congreso (Levitsky, 2011). No obstante, contradiciendo los deseos de este electorado primigenio y para tranquilidad de aquellos que se sumaron a su candidatura recién en la segunda vuelta, el gobierno ha dado signos claros de que no irá en contra de las reformas estructurales iniciadas en la década de 1990. La élite económica que tanto resistió su candidatura ha disipado en gran medida los temores que tenía con medidas tales como conservar al jefe del BCRP y poner al ortodoxo Luis Miguel Castilla al mando del MEF. El apoyo otorgado a la actividad minera y su presencia en zonas conflictivas destaca por contraste con su discurso antiminero de inicios de la campaña. Todo esto ha causado, hasta el momento, que en recientes encuestas nacionales de Ipsos- Apoyo y Datum

---

*... contradiciendo los deseos de este electorado primigenio y para tranquilidad de aquellos que se sumaron a su candidatura recién en la segunda vuelta, el gobierno ha dado signos claros de que no irá en contra de las reformas estructurales iniciadas en la década de 1990*

---

el presidente eleve su aprobación en los sectores socioeconómicos más altos, que no votaron por él, y descienda en los más bajos. Sin embargo, es interesante que conserve un apoyo cercano al cincuenta por ciento en todos los estratos y regiones.

Por ello, podemos afirmar con relativa certeza que, pese a los pronósticos apocalípticos, ningún giro catastrófico en la economía se avecina. No se dará marcha atrás a la economía de mercado, ni a las políticas de manejo macroeconómico que han permitido la estabilidad de la economía, baja inflación, y solvencia crediticia externa. No variará el respaldo a la inversión minera, que fue el caballo de batalla del gobierno anterior. Sin embargo, no queda claro si mejorarán tres variables decisivas para el desarrollo del país: la productividad, el empleo y la distribución del ingreso. En este sentido, aquellos logros menores exhibidos por el gobierno como éxitos inmediatos (e.g.,

programas sociales, impuesto a las sobre-ganancias mineras, etc.) que van dirigidos al electorado que espera cambios sustantivos nos plantean una serie de interrogantes.

El objetivo del texto que sigue a continuación es plantear las causas (básicamente políticas) y las consecuencias (principalmente económicas) de que no se lleven a cabo los cambios necesarios en la política económica para cambiar (ni de modo drástico, ni cosmético) el modelo económico. En la primera sección, hacemos énfasis en el punto de partida, es decir, en el legado del segundo gobierno de García en política económica. Con miras a este objetivo, analizamos el desempeño económico de los últimos años y planteamos la agenda pendiente para que el país logre pasar del enriquecimiento al desarrollo. En la segunda sección, describimos la propuesta de Humala en esta materia, sus modificaciones durante la campaña, y el rumbo actual del gobierno. Aquí ensayamos una explicación desde variables políticas. Finalmente, cerramos el artículo con algunas conclusiones.

## 1. El legado de García

El segundo gobierno de Alan García (2006-2011) es usualmente caracterizado como uno muy exitoso, sobre todo, en materia económica. Como su gobierno se encargó de promocionar a través de los medios de comunicación masiva, una serie de indicadores macroeconómicos y sociales mostraban una situación muy positiva. De hecho, entre 2005 y 2010, Perú fue a nivel mundial la tercera economía que más rápidamente creció, con una tasa promedio de crecimiento del PBI de 7%, sólo superada por China e India (FMI, 2011). En ese mismo lapso, la pobreza se redujo más de 14 puntos porcentuales de acuerdo a cifras oficiales (INEI, 2010). También de acuerdo a cifras oficiales, la desigualdad económica se redujo durante su gobierno, en casi 10%<sup>2</sup>.

---

*...entre 2005 y 2010, Perú fue a nivel mundial la tercera economía que más rápidamente creció, con una tasa promedio de crecimiento del PBI de 7%, sólo superada por China e India (FMI, 2011). En ese mismo lapso, la pobreza se redujo más de 14 puntos porcentuales de acuerdo a cifras oficiales (INEI, 2010). También de acuerdo a cifras oficiales, la desigualdad económica se redujo durante su gobierno, en casi 10%.*

---

<sup>2</sup> Esta cifra resulta de una comparación del nivel del coeficiente de Gini, que más adelante explicamos, para ingresos en 2005 y el correspondiente a 2010, último año para el cual se tiene un resultado oficial al momento de escribir este artículo.

En este sentido, los resultados de las elecciones presidenciales podrían parecer contradictorios, pues ganó precisamente el candidato que planteaba los mayores cambios en el rumbo económico del país. No obstante, esto se puede explicar porque, como argumentan Ghezzi y Gallardo (2011), “(...) los beneficios del crecimiento han estado desigualmente distribuidos, siendo muy probable que, cuando se considera un número más amplio y comprensivo de indicadores económicos, la segunda administración de García (2006-2011) haya sido menos exitosa que lo usualmente aceptado” (2011:1).

### 1.1. Antecedentes

El crecimiento de las últimas décadas se sostiene principalmente en la recuperación de la economía iniciada en la década de los noventa a través de las políticas de estabilización y reformas estructurales, combinadas con la derrota del terrorismo y condiciones externas favorables. Efectivamente, el contraste con los años anteriores es notable:

“De acuerdo a Hausmann y Klingger (2008), el colapso del crecimiento iniciado a mediados de los 70 se debió a precios inter-

nacionales desfavorables y a un inadecuado régimen exportador que causó la caída de la inversión principalmente en los sectores minero y energético, y que se acentuó notablemente en la década del 80 con factores como la denominada Crisis de la Deuda Latinoamericana, la subversión y la gestión de la primera administración García” (Ghezzi y Gallardo, 2011:3).

No obstante, esta nueva etapa auspiciosa (sobre todo, en la última década) debe ser tomada con cautela. De acuerdo a Hausmann y Klingger (2008), la estructura productiva de la economía peruana no se ha modificado significativamente y sigue dependiendo principalmente del sector minero-energético: la reciente expansión en la inversión en dicho sector es sólo una recuperación de los niveles pre-crisis que se observaron en la década de 1960 y 1970. Además, si bien encontramos un mejor ambiente de negocios<sup>3</sup>, existen tres variables que, cuando son observadas con mayor detalle, muestran una pobre evolución en los últimos años y que tienen un efecto decisivo sobre el desarrollo del país: la productividad, el empleo y la distribución del ingreso.

### 1.2. Situación de la productividad, empleo y distribución del ingreso

La situación del país en estas tres dimensiones no es satisfactoria y la evolución reciente lo es menos. Por un lado, la productividad media del trabajador peruano es baja en relación a la economía mundial y bastante heterogénea en la medida que subsiste una fuerte desigualdad económica, en primer lugar, entre regiones y al interior de las mismas. Además, precisamente los sectores me-

nos productivos son los que generan más empleo, sin que exista una dinámica de traslado de trabajadores a los sectores más productivos porque estos últimos tienen baja capacidad para generar empleo. Finalmente, si bien en términos generales el empleo ha mejorado tanto cuantitativa como cualitativamente en alguna medida, el problema del subempleo en el país es aún importante.

### Productividad y empleo

Uno de los principales problemas laborales del país es la baja productividad de la economía y sus integrantes. Según Pagés-Serra (2010), hacia mediados de la década de 2000, la productividad total de factores (PTF)<sup>4</sup> en Perú era la segunda más baja en América Latina y el Caribe, sólo por encima de la de Honduras, a pesar de tener un producto per cápita superior. Esto quiere decir que, aunque la economía peruana se ha recuperado favorablemente desde el mínimo alcanzado a inicios de la década de 1990, ha sido una recuperación con baja productividad, donde los recursos disponibles para la sociedad son usados de manera ineficiente. Esta baja productividad presenta algunos problemas que a continuación detallaremos.

En primer lugar, existe una marcada heterogeneidad en los niveles de productividad en el país. De hecho, para un mismo sector de la actividad económica, la productividad puede ser muy diferente en distintas regiones: Lima con un 3.8% de su población económicamente activa (PEA) empleada en el sector tiene una productividad media 8 veces mayor que el mismo sector en Puno, que emplea 47.1% de la PEA del departamento<sup>5</sup>. Incluso Arequipa, departamento que limita con este último, tiene una productividad 6 veces más alta.

*...si bien encontramos un mejor ambiente de negocios, existen tres variables que, cuando son observadas con mayor detalle, muestran una pobre evolución en los últimos años y que tienen un efecto decisivo sobre el desarrollo del país: la productividad, el empleo y la distribución del ingreso.*

<sup>3</sup> Un indicador de esto es el ascenso progresivo en los rankings de competitividad. Ver WEF (2011). Si bien los indicadores compuestos y ponderados esconden muchas dimensiones importantes, la observación de los indicadores desagregados revela importantes mejoras en el clima de negocio del país, bajo la perspectiva del sector privado.

<sup>4</sup> La PTF es un indicador del nivel de eficiencia con el que operan las economías, pues representa la fracción del crecimiento del producto que no es explicada por los cambios en los niveles de trabajo usado o en los niveles de capital.

<sup>5</sup> En adelante, al hacer estas comparaciones, corremos el riesgo de ser tautológicos. Como la productividad está siendo medida aquí como el producto medio o producto por trabajador de una actividad, ésta será mayor naturalmente en aquella actividad con menor uso de mano de obra. Así, el producto medio no es un buen indicador de productividad. Para los fines de este artículo, sin embargo, este indicador es suficiente para mostrar las disparidades en términos de productividad.

*Según Pagés-Serra (2010), hacia mediados de la década de 2000, la productividad total de factores (PTF) en Perú era la segunda más baja en América Latina y el Caribe, sólo por encima de la de Honduras, a pesar de tener un producto per cápita superior. Esto quiere decir que, aunque la economía peruana se ha recuperado favorablemente desde el mínimo alcanzado a inicios de la década de 1990, ha sido una recuperación con baja productividad, donde los recursos disponibles para la sociedad son usados de manera ineficiente.*

**Gráfico 2.1**

Sector Agropecuario (a) y Servicios (b): Empleo y Productividad, por departamentos 1/ 2/



1/ El empleo de cada sector se muestra como el porcentaje de la PEA departamental que ocupa.  
 2/ La productividad media es medida aquí como el Valor Agregado Bruto real por trabajador, en miles de soles de 1994.

Fuente: INEI. Elaboración propia.

Segundo, la productividad en el país muestra la paradójica característica de ser más baja en aquellos sectores menos importantes como fuente de empleo directo. De hecho, dentro del sector menos productivo, el agrario, la productividad está inversamente relacionada a la importancia del sector como fuente departamental de empleo, como en el Gráfico 2.1 se puede apreciar. De ese modo, a nivel departamental, es evidente que la mayor parte de la fuerza laboral está ocupada en empleos de baja productividad, y que este problema se acentúa para los empleos menos productivos, como aquellos en el sector agropecuario.

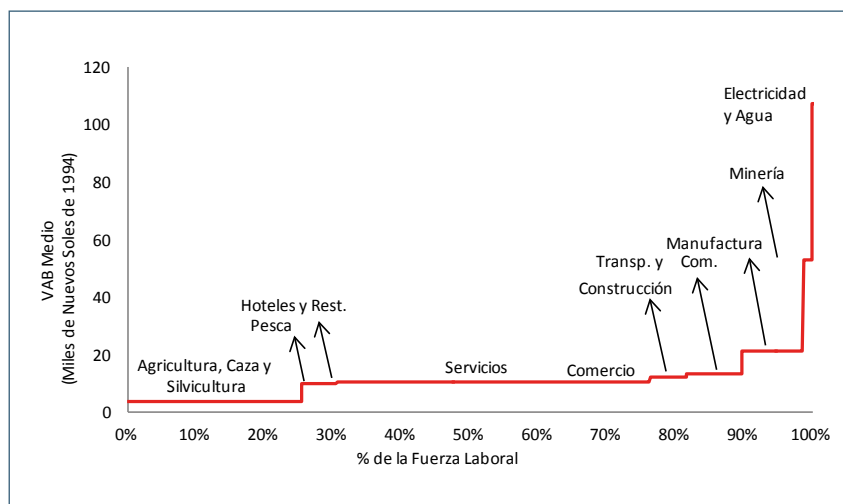
A nivel nacional, esta situación se traduce en una marcada heterogeneidad en la productividad de los sectores. Concretamente, aunque la fracción de la PEA nacional empleada en la agricultura (25.4%) es más de 100 veces la fracción empleada en el sector de Electricidad y Agua (0.2%), en esta última el producto medio por trabajador es casi 30 veces más alto. Esto es patente en el Gráfico 2.2.

Existen otras dimensiones en las que la heterogeneidad de la productividad es notoria. Una de ellas es la escala de la actividad económica: mientras que el 43% de la PEA trabaja como “independientes”, otro 30% trabaja en microempresas y sólo un 23% de la población se encuentra dentro de una empresa (pequeña, mediana o grande). Bajo dicha división, los ingresos líquidos de la PEA empleada en el sector de mayor escala de actividad es más que el doble de los empleados en las escalas menores.

En tercer lugar, esta paradoja de productividad tiene una dimensión dinámica pues los sectores que más empleo (directo) generan son también los sectores con un menor crecimiento de la productividad en los últimos 50 años. En este sentido, la evolución histórica de la productividad en el Perú ha seguido este patrón, antes (1960-1990) y después (1990-2005) del cambio estructural a inicios de la década de 1990, como es mostrado en el Gráfico 2.3. La única diferencia

**Gráfico 2.2**

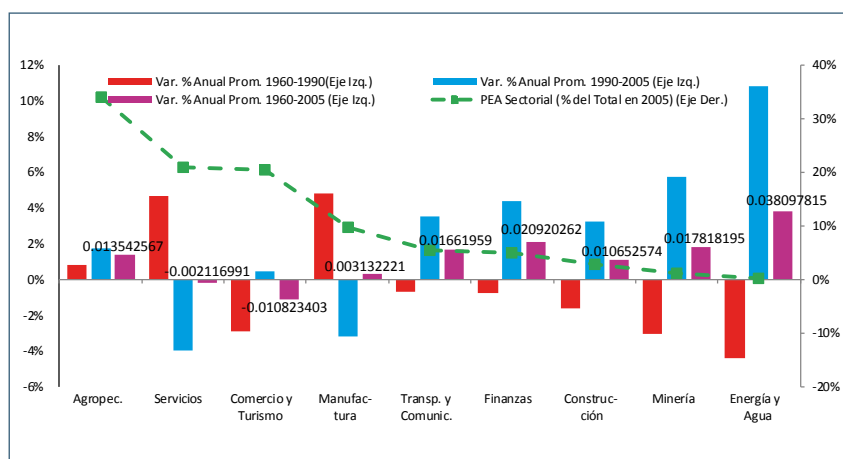
Productividad Media Anual por Sectores, 2008



Fuente: INEI. Elaboración propia.

**Gráfico 2.3**

Crecimiento de la productividad por sectores, 1960-2005



Fuente: Inklaar y Timmer (2008). Elaboración propia.

clara entre ambos períodos es que en el primero, cuyas tasas de crecimiento están representadas por las columnas rojas, las políticas heterodoxas, las condiciones sociales y la situación económica nacional e internacional afectaron particularmente a los sectores que generan menos empleo<sup>6</sup>, por lo que efectivamente la productividad en estos creció menos que en aquellos sectores que generan más empleo. El segundo período,

cuyas tasas de crecimiento son mostradas en azul en el Gráfico 2.3, ha mostrado efectivamente esta característica<sup>7</sup>. Finalmente, el promedio del crecimiento de la productividad, mostrado en las barras en púrpura, ha seguido el patrón antes mencionado.

El problema del bajo crecimiento de la productividad en los sectores que son fuente importante de empleo

es especialmente preocupante si se hace una comparación en el largo plazo con otros países. Por ejemplo, si comparamos la evolución de la productividad en el sector agrario con el mismo sector en Chile notamos que la productividad nacional en el mismo ha evolucionado muy lentamente en comparación a la evolución en el país vecino. De hecho, lo más importante es observar que no sólo la productividad de este sector aumentó 6 veces en Chile durante los últimos 50 años, sino que la proporción de la mano de obra chilena empleada en el sector se redujo a un tercio (10%) de su nivel inicial (30.2%). Por el contrario, en Perú, la PEA empleada en el agro se redujo en el mismo período tan sólo menos de la mitad, de 54.5% en 1960 a 35% en 2005. Aún peor, durante los últimos 10 años, mientras que la importancia de la actividad agrícola como fuente de ingresos se mantuvo constante, sus niveles de productividad casi no crecieron.

Esta disociación entre crecimiento de la productividad y empleo se debe en parte a la baja intensidad en trabajo del tipo de crecimiento económico. Los sectores líderes del crecimiento económico del país han sido precisamente los sectores menos intensivos en trabajo y más intensivos en capital, como es el caso paradigmático de la minería, que emplea a menos del 2% de la PEA nacional, pero es el segundo sector más productivo del país, y el segundo sector con mayor crecimiento de la productividad entre 1990 y 2005. En este sentido, Hausman y Klinger (2008) encuentran que, mientras los sectores de mayor crecimiento y con mayor potencial para la expansión son sectores por definición ubicados en las zonas rurales, la población es cada vez más urbana. Esto genera un descalce geográfico entre la demanda y la oferta laboral. De hecho, estos autores señalan que la ausencia de una estrategia exportadora intensiva en trabajo urbano es una de las prin-

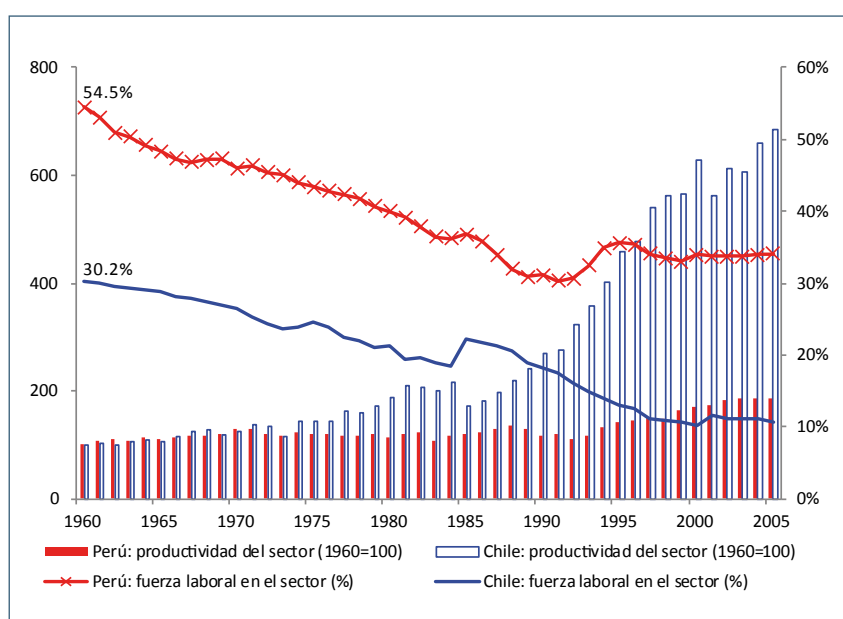
<sup>6</sup> La razón de esta coincidencia es que en esos sectores la importancia de la inversión extranjera suele ser mucho mayor, por lo que son más sensibles al "clima de inversión".

<sup>7</sup> Evidentemente, el crecimiento de la productividad después de 1990 en sectores como la minería o el energético está asociado al crecimiento en la inversión (i.e. la construcción de capital, complementario al trabajo) ocurrido en el período.

*Los sectores líderes del crecimiento económico del país han sido precisamente los sectores menos intensivos en trabajo y más intensivos en capital, como es el caso paradigmático de la minería, que emplea a menos del 2% de la PEA nacional, pero es el segundo sector más productivo del país, y el segundo sector con mayor crecimiento de la productividad entre 1990 y 2005.*

Gráfico 2.4

Evolución de la Productividad y Empleo en el Sector Agropecuario, Perú y Chile, 1960 2005



Fuente: Inklaar and Timmer (2008). Elaboración propia.

cipales barreras al crecimiento en el país. Dicha estrategia brindaría una fuente de empleo importante, en especial ante el tamaño del mercado externo y la consecuente escala de la actividad exportadora.

El crecimiento tampoco resuelve por sí mismo el problema de informalidad del que adolece la economía peruana. Más allá de los problemas de recaudación que genera la informalidad, ésta es un problema por sus implicancias sobre la productividad. En concreto, la existencia de un sector informal amplio en el país no sólo es consecuencia de la baja productividad, que impide que sus integrantes

puedan cumplir con los requerimientos del sector formal, sino que a su vez la refuerza, al generar competencia en términos desiguales con las empresas formales y más productivas. Además, las empresas en el sector informal son menos propensas de usar crédito y, por ende, suelen tener escalas de actividad mucho menores. Por otra parte, existen trabas a la expansión del empleo formal, como los altos costos extra-salariales que enfrentan las empresas. En Perú, estos pueden llegar a representar el 59% del salario de un trabajador, lo que representa una fuerte penalidad para la contratación formal (Jaramillo, 2004). Este es un elemento im-

portante que juega en contra de la inclusión de la fuerza laboral hacia el sector formal y los beneficios que éste ofrece.

Un rasgo sintomático de estos problemas es la evolución del poder adquisitivo de la fuerza laboral en el país, respecto de otros indicadores económicos usualmente citados. Comparando el nivel de salario real público y privado contra el PBI per cápita durante la última década, se observa un ensanchamiento de la brecha entre ambos indicadores: de acuerdo a cifras del BCRP, el PBI per cápita ha crecido en 50% de su valor en 2000, notablemente más que el salario privado (10% en el mismo período) y que el público (0%). Este es un fenómeno que ha ocurrido en paralelo a una reducción en la participación de la masa salarial dentro de la distribución de los ingresos del país, como presentan Mendoza et al. (2011) y, en general, a una mejora insuficiente en las condiciones laborales, en relación a sus niveles antes de la crisis de 1980. Esto es evidente si observamos el poder adquisitivo de diferentes sectores de la población a lo largo de las últimas tres décadas (Mendoza et al. 2011: 77-78); la evolución del sueldo real en Lima Metropolitana en el mismo período, que en 2010 sólo alcanzaba el 60% de su valor en 1980 en términos reales, o la de la remuneración mínima vital, que, a fines de 2010, sólo alcanzaba el 36% de su valor de inicios de 1980<sup>8</sup>. En ese sentido, es sorprendente el escaso avance que ha tenido el Estado en reducir la brecha entre la satisfactoria evolución del producto y la mediocre evolución del ingreso de los trabajadores.

Hemos intentado transmitir la idea de que el empleo está fuertemente asociado al de la baja y heterogénea productividad. Como señala Pagés-Serra respecto de este problema, “[m]illones de trabajadores están condenados a empleos de baja productividad que no pagan lo suficiente para sacarlos, a ellos y a sus familias, de la pobreza” (2010: 3). Aunque la

<sup>8</sup> Para un análisis que estudie el caso de los trabajadores no asalariados, ver Mendoza et al. (2011).

consideración de factores de demanda por mano de obra también es necesaria, cualquier política de desarrollo sería debe resolver el problema fundamental de una tendencia histórica a tener grandes sectores de la población con productividad muy baja y de crecimiento lento.

### Distribución del ingreso

Asociado a los problemas de empleo y productividad, la desigualdad en el país sigue siendo un problema importante. Según varios autores, los niveles de desigualdad registrados en el país han sufrido tan sólo ligeras variaciones durante los últimos 40 años. De hecho, de acuerdo a Mendoza et al. (2011), existe evidencia que indica que el país sigue siendo tan desigual como lo era a principios de la década de 1970, en contra de lo que indican las cifras oficiales. Así, el Coeficiente de Gini<sup>9</sup> para el ingreso presentado por el INEI para 2010 es 0.46, pero corrigiendo por los problemas metodológicos en la estimación del mismo<sup>10</sup>, Mendoza et al. (2011) calculan, para 2010, un Gini de 0.60, similar al valor calculado para 1985 y al calculado por Webb y Figueroa (1975) para la década de 1970. Dicho valor para el coeficiente de Gini está entre los más altos de América Latina y se compara a los niveles observados para sociedades africanas.

Altos niveles de desigualdad representan un obstáculo importante al crecimiento económico y al desarrollo de un país<sup>11</sup>. La literatura económica indica que la desigualdad tiene como consecuencias la inestabilidad social y política (Alessina y Perotti, 1996; Figueroa, 1993, 2003), asociado al ambiente de conflictividad que se genera, que disuade la inversión y detiene el crecimiento. Además, la inestabilidad genera vulnerabilidad ante choques económicos externos (Rodrik, 1998), lo que sumado a lo

*...de acuerdo a Mendoza et al. (2011), existe evidencia que indica que el país sigue siendo tan desigual como lo era a principios de la década de 1970, en contra de lo que indican las cifras oficiales.*

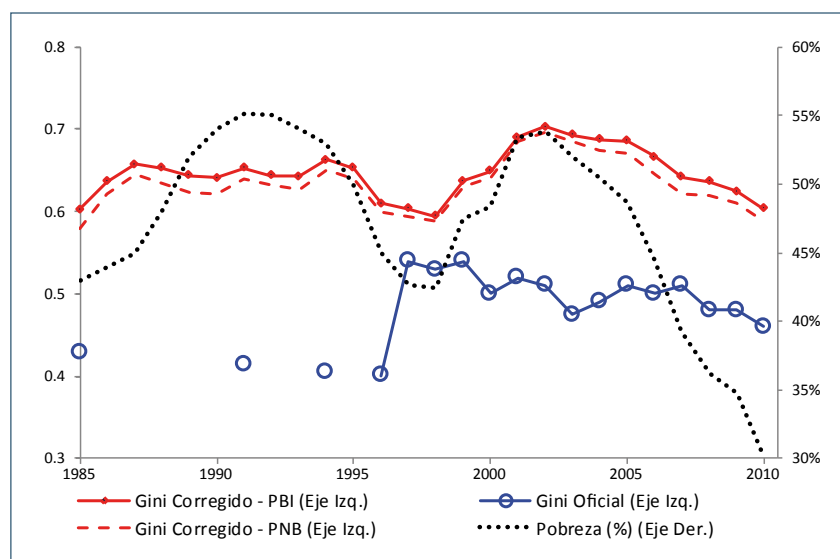
anterior impide que el crecimiento económico sea sostenido en el tiempo (Berg y Ostry, 2011). En ese sentido, resulta preocupante que los indicadores de desigualdad muestren cambios tan leves a lo largo de 40 años de crisis y reformas. Cuando observamos la evolución de la desigualdad en las últimas tres décadas, tal como es presentado por Mendoza et al. (2011), notamos que la desigualdad de ingresos no ha cambiado sustancialmente, a pesar de las fuertes fluctuaciones macroeconómicas

ocurridas en dicho período y, particularmente, la fuerte reducción de la pobreza en la última década. Esto es consistente con niveles estructurales de desigualdad en el país, que requieren políticas activas para resolver el problema y evitar (más) consecuencias negativas asociadas a él.

Aunque algunas explicaciones podrían intentarse para el problema de la alta y persistente desigualdad en el país, como la persistencia de la discriminación étnica (Figueroa, 2006; Barrón, 2008), lo cierto es que debería ser parte de toda estrategia de crecimiento reducir los niveles de desigualdad económica y, más importante aún, los de desigualdad de oportunidades. Ésta es una tarea adicional a la de reducir la incidencia de la pobreza, pues no necesariamente esto último resuelve las grandes brechas de oportunidades existentes entre los que están mejor y los que están peor. Por ende, se requiere de un énfasis particular para solucionar

Gráfico 2.5

Perú: Evolución del Coeficiente de Gini, 1985-2010



Fuente: Mendoza, Leyva y Flor (2011).

<sup>9</sup> El coeficiente de Gini es un índice entre 0 y 1 que indica el nivel de desigualdad del ingreso/gasto de una sociedad. Cuando éste índice toma el valor de 1, refleja la máxima desigualdad posible, en una sociedad donde sólo 1 individuo concentra todos los ingresos/gastos. Cuando toma el valor de 0, refleja la máxima igualdad posible, en una sociedad donde cada individuo tiene exactamente el mismo nivel de ingresos/gastos.

<sup>10</sup> Grosso modo, estos problemas ocurren pues el coeficiente de Gini es construido usando la información de la encuesta de hogares, que no muestrea bien a los hogares más ricos.

<sup>11</sup> Mientras que en la literatura económica el término 'crecimiento económico' hace referencia al crecimiento del producto per cápita de una economía, el término 'desarrollo económico' indica la mejora en el bienestar de las personas.

este problema, sin alterar al crecimiento pero sin evitar el tema.

### 1.3. La agenda pendiente

En los noventa, por la falta de recursos y los graves problemas que enfrentaba el país, “no había mayor alternativa a las políticas de estabilización y reformas estructurales a las que efectivamente se implementaron” (Ghezzi y Gallardo, 2011: 19). Sin embargo, la situación actual requiere hacer algunos cambios al modelo económico para pasar de solo crear riqueza (condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo) a integrar a un gran número de peruanos que no se sienten parte de los beneficios que esta ha creado. Como mencionan Ghezzi y Gallardo, “los cambios no tienen que ser dramáticos, pero tampoco cosméticos” (2011: 2).

Nuevamente siguiendo a estos autores, los ejes alrededor de los cuales deberían llevarse los cambios de la naturaleza apuntada son tres: 1) la reforma institucional dirigida a mejorar la calidad de la política pública, 2) la relevancia de los sectores insertados en la economía mundial y 3) complementariedades para mejorar la productividad y el empleo.

Con respecto al primer eje, es importante tomar en cuenta los efectos que a largo plazo y para las posibilidades de desarrollo del país podría tener un mejor funcionamiento de las políticas de salud y la educación, “[p]ero hasta la actualidad la política social no ha estado a cargo de técnicos especializados en el diseño, implementación y evaluación de programas, sino que más bien han estado encargados a los cuadros políticos de los grupos en el gobierno” (Ghezzi y Gallardo, 2011: 20).

Además, debe existir un mejor balance entre lo que está escrito en las leyes y normas y su implementación

*...la institucionalidad la que juega un rol clave en la forma en la que una sociedad puede aprovechar los recursos generados por las actividades extractivas. La viabilidad de esta alternativa es clara en el ejemplo que representan países como Noruega, Canadá o Chile.*

(que suele ser muy deficiente en el Perú). Es decir, no solo poner atención en el diseño institucional, sino también en la fortaleza de las instituciones (entendidas como “reglas de juego” desde la concepción de North): el *enforcement*, “o el grado en que las reglas escritas son cumplidas en la práctica” y la estabilidad, “o el grado en que las reglas sobreviven a las menores fluctuaciones en la distribución de poder y preferencias, de modo tal que la actuación de los actores se desarrolla en base a expectativas fundadas en su comportamiento pasado” (Levitsky y Murillo, 2003: 3. Traducción propia).

En tercer lugar, se requiere mejorar la dotación institucional del país en tanto “la condición *sine qua non* para mejorar el modelo es cambiar de manera fundamental el Estado” (Ghezzi y Gallardo, 2011: 20). Es decir, mejorar la eficiencia del gobierno central y de los entes descentralizados así como lograr que las instancias del sector público dejen de ser instancias partidarias y cumplan un adecuado papel para la transformación del país. Si bien este es un problema de largo plazo, la segunda administración de García debilitó bastante en este sentido al Estado (Ghezzi y Gallardo, 2011: 2)<sup>12</sup>. Si bien existen “islas de eficiencia” como el BCR, OSINERGMIN y la SBS en el sentido de que tienen la capacidad de “lograr una mejor gestión y alcanzar metas que una administración pública ineficiente, corrupta y politizada no puede lograr” (Dargent, 2008:3), la capacidad de extender esta excelencia institucional se ha mostrado muy limitada.

En relación al segundo eje, los autores plantean que es necesario diseñar mejores mecanismos para que operen los sectores más integrados a la economía mundial, principalmente, el minero y el agroexportador. Estos mecanismos deben ser mejores no sólo en tanto optimicen las condiciones en las que opera el sector, haciéndolo más competitivo, sino haciendo de dichas actividades partícipes de la transformación del país.

La gran dotación de recursos mineros en el país hace de las exportaciones mineras parte importante de la canasta exportadora. No obstante, esto tiene como efecto negativo una posible desindustrialización de la economía, mayores niveles de desigualdad (i.e. por la forma en la que el recurso es aprovechado) y eventualmente la generación de comportamientos rentistas en la economía (como en otros países con abundantes dotaciones de recursos naturales, e.g. Venezuela). Sin embargo, está también la posibilidad de que el Estado eleve su participación en la repartición de la riqueza generada por esta actividad. Pero esto no es suficiente para asegurar que la riqueza generada por la actividad extractiva sea útil para la sociedad, pues puede estar asociada a un mal uso de los recursos fiscales.

La utilización de estos recursos debe servir a la reducción de la vulnerabilidad del país pero también a la mejora de las condiciones de vida de la población, precisamente en las líneas que no han sido resueltas durante los últimos gobiernos, como la productividad y la desigualdad. Sin

<sup>12</sup> Un indicador interesante de lo poco que se logró en el gobierno aprista en términos de combate a la corrupción son los indicadores preparados por el *World Economic Forum* en su *Global Competitiveness Report* anual. Si bien es cierto que dichos indicadores muestran una percepción cada vez mejor del sector privado sobre el ambiente de negocios en la economía nacional, entre 2008 y 2011, la corrupción escaló hasta convertirse en el factor más problemático para hacer negocios (WEF, 2008, 2011).

*Mientras que es evidente que el sector privado no está en la obligación, ni tiene el interés, de resolver estos problemas, sí le resulta útil que el Estado los resuelva. Todos los efectos perniciosos que hemos mencionado tienen un impacto sobre la actividad privada: la baja productividad de los trabajadores, el tamaño limitado de los mercados, la conflictividad social, la poca estabilidad de la democracia, etc.*

embargo, esto es muy difícil en países con institucionalidad débil, donde la abundancia de estos recursos termina propiciando, en el mejor de los casos, el uso ineficiente de recursos fiscales o, en el peor, termina por enriquecer a unos cuantos que indebidamente se apropian de la riqueza. En cualquier caso, es la institucionalidad la que juega un rol clave en la forma en la que una sociedad puede aprovechar los recursos generados por las actividades extractivas. La viabilidad de esta alternativa es clara en el ejemplo que representan países como Noruega, Canadá o Chile. Por su parte, el riesgo de que la débil institucionalidad convierta a la abundancia en despilfarro también es evidente en otros países.

Sin embargo, un primer problema práctico es cómo elevar la participación del Estado en la distribución de las riquezas de la actividad extractiva. En esto, la administración actual enfrentará el problema de revertir un status quo tributario concebido en una época de angustia económica, que hizo más aceptable para la sociedad el diseño de esquemas tributarios generosos para la inversión extranjera, y particularmente con la inversión minera. Por ende, es precisamente esta administración la que debería concentrar esfuerzos en mejorar sostenidamente dicho sistema, para lo cual es necesario legitimar

las políticas necesarias e ir progresivamente incorporando las medidas políticamente más sensibles (i.e., seguir una estrategia de *easing in* para las reformas que se consideren pertinentes).

Finalmente, con respecto al tercer eje, hay que tomar en cuenta la necesidad de ciertas complementariedades a la inversión privada que el Estado podría generar (siguiendo las ideas de Dani Rodrik) para mejorar la productividad de los sectores diferentes al minero y, de este modo, mejorar la calidad del empleo. Destaca, particularmente, la idea de fomentar el desarrollo de industrias nacientes, en las que se requieren a veces insumos específicos que el desarrollo industrial hasta el momento no ha generado, mediante la banca de fomento, respaldo institucional y otros mecanismos. De acuerdo a Hausmann y Klinger (2008), además, se debe tener en cuenta la existencia de industrias nuevas “cercanas” a las ya existentes, en tanto el extender la estructura productiva hacia ellas es relativamente más fácil por la existencia de los insumos necesarios. Para el caso peruano, la transformación de bienes primarios ofrece el prospecto más interesante, e.g. la industria de conservas (de todo tipo)<sup>13</sup>. Pérez (2011) sugiere también que las industrias de procesos, i.e. transformación básica pero específica de ma-

terias primas producidas localmente, son una buena opción para América Latina, en vista de la gran ventaja comparativa (adquirida) que los países asiáticos tienen en industrias con un mayor grado de sofisticación tecnológica o con necesidades de mano de obra abundante.

Sin embargo, la lucha eficaz contra la pobreza y la mejora de los niveles de productividad pueden ser tareas que el Estado cumpla que sean importantes complementos a la inversión privada. Mientras que es evidente que el sector privado no está en la obligación, ni tiene el interés, de resolver estos problemas, sí le resulta útil que el Estado los resuelva. Todos los efectos perniciosos que hemos mencionado tienen un impacto sobre la actividad privada: la baja productividad de los trabajadores, el tamaño limitado de los mercados, la conflictividad social, la poca estabilidad de la democracia, etc.<sup>14</sup>. Estos efectos desalientan la inversión privada y reducen los rendimientos de la inversión. Es importante entonces que el Estado activamente resuelva estas deficiencias.

## 2. Las causas políticas de la ausencia de cambios

Sin embargo, ¿cuáles son las razones de que no se lleven a cabo estos cambios? En esta sección argumentamos que las causas son básicamente políticas. Luego del colapso del sistema de partidos en los años ochenta (Cameron, 1994) no se han reconstituido verdaderos partidos políticos, más allá de maquinarias electorales. En los noventa, se implementó una liberalización económica, de la cual ha surgido una nueva élite económica muy poderosa. Sin embargo, esta élite tampoco ha sido capaz de organizarse políticamente, aunque “sí de constituirse como un poderoso brazo gremial que ha logrado un importan-

<sup>13</sup> Resulta interesante resaltar el éxito relativo que la agroindustria, como transformadora de bienes agrícolas primarios, ha tenido en proveer empleo de calidad y en generar encadenamientos relevantes en casos exitosos, como el de Ica (Chacaltana, 2007).

<sup>14</sup> Notablemente, uno de las insignias de Humala durante la campaña electoral fue la importancia que atribuyó al desarrollo de mercados internos para fortalecer la economía nacional. Las políticas de lucha contra la pobreza sirven para este propósito, en la medida en que reducen la pobreza monetaria, pero otro buen ejemplo es la mejora del sistema vial, que permite extender el tamaño efectivo del mercado. Esto último puede ser muy relevante en la creación de ejes locales de desarrollo, y actualmente representa un problemático elemento para ciertas regiones, entre ellas la conflictiva y muy poblada región de Cajamarca (Mendoza y Gallardo, 2011).

te poder de influencia dentro de los últimos Gobiernos” (Encinas, Sosa y Zavaleta, 2011). De este modo, surge una situación paradójica: los sectores de la población que pugnan por mayores cambios en el modelo económico son los más importantes para las elecciones (por su número) pero no tienen mayor fortaleza dentro de los gobiernos, mientras que los sectores que defienden la continuidad son menos importantes para llegar al gobierno pero tiene una fuerte influencia en las oficinas donde se toman decisiones gubernamentales como resultado de 20 años de acumular este poder.

El electorado que le dio el triunfo a Humala en primera vuelta y que no lo abandonó en la segunda, no tiene una capacidad de “invoice” dentro del gobierno. “Entre otros aspectos, la ausencia de una organización política institucionalizada impide que las demandas redistributivas del primer electorado tengan injerencia constante en la formulación de políticas” (Encinas, Sosa y Zavaleta, 2011: 1). El Partido Nacionalista que debería cumplir esta función, no cuenta con un mínimo de infraestructura organizacional y, como ha dicho León (2011): “todo hace indicar que el PNP se maneja más por círculos de confianza que por una estructura organizativa institucionalizada”, por lo que no es de esperar que en su condición actual sea contrapeso a las influencias anti-redistributivas”.

Por otro lado, “las élites de derecha, representadas por líderes políticos, empresarios, grupos de presión como la Confiep y las empresas de medios de comunicación (...) no ha[n] logrado organizarse políticamente para ser un competidor serio en el juego electoral, y sus candidatos no han pasado de ser *oportunidades perdidas*. Sin embargo (...) sí ha podido orientar la política de los presidentes una vez electos. Desde el tránsito del “anti-shock” a las reformas de mercado con Fujimori hasta el paso del discurso del “cambio responsable” al del “perro del hortelano” con la gestión García de 2006, las élites de derecha han hecho una demostración de fuerza gracias al

establecimiento de una red conformada por tecnócratas neoliberales, los cuales lograron establecer ciertas “islas de eficiencia” dentro del Estado desde donde han influenciado las políticas públicas gracias a partidos sin cuadros técnicos de reemplazo”. (Encinas, Sosa y Zavaleta, 2011: 4). La importancia de esa red de tecnócratas es mayor aún cuando se considera que no existe una red de tecnócratas tan importante al otro lado del espectro ideológico.

Estos aspectos marcaron la campaña electoral en su momento y marcan actualmente el gobierno de Humala. Alrededor de enero del 2011 se desató una fuerte controversia al interior de Gana Perú como consecuencia del estancamiento de Ollanta Humala en las encuestas (León, 2011b). Un importante y quizá mayoritario grupo proponía que el problema era la moderación: había que radicalizar el discurso para ganar. Otros, por el contrario, apostaban por la estrategia preparada por la empresa de marketing político FX Comunicações, cercana al Partido dos Trabalhadores (PT) brasileño, que llegó al Perú en Noviembre del año 2010 y desplazó como asesores a los intelectuales peruanos encabezados por Salomón Lerner Ghitis que se denominaban “Ciudadanos por el Cambio” (León, 2011a).

Humala, sin embargo, apostó por lo segundo. Como declaró luego de ganar las elecciones:

“a pesar de que las encuestas nos ponían en 8% y de que un sector dentro del partido señalaba que nos estábamos saliendo del mensaje del 2006, que nos estábamos pegando al centro, yo seguí. Teníamos un sector que planteaba radicalizar el discurso, pero nosotros mantuvimos el timón firme en la tormenta. El resultado de la primera vuelta fue un voto de confianza del pueblo” (El Comercio, 2011).

Visto en retrospectiva, y con la ventaja de saber el resultado, para usar palabras de Aragón (2011), la moderación parece haber sido clave en el

triunfo de Ollanta Humala. Esto coincide con la teoría de Kenneth Greene (2007) según la cuál las competencias electorales moderan a los candidatos, pues un discurso extremo solo puede apelar a sectores minoritarios de la población.

Ollanta Humala ya había monopolizado a los sectores de izquierda (Meléndez, 2011) a partir de la postura radical anti-establishment del 2006 en donde realizó una campaña electoral populista (Levitsky, 2011). Con este capital político y sin que existiera quién pudiese arrebatarlo, se movió hacia el centro político: “la clave del triunfo del Humala en primera vuelta estuvo en la *moderación*, no en el radicalismo de su discurso político” (Tanaka, 2011). Y ya en la segunda vuelta, y en los primeros días de gobierno, ha seguido el ejemplo de Lula Da Silva en Brasil y Mauricio Funes en El Salvador. No obstante, esta moderación no era mera retórica sino que implicaba compromisos públicos para captar un nuevo sector del electorado que antes le había sido ajeno, pero que contradecían en alguna medida con las principales promesas desde hacía 5 años atrás.

De la campaña del 2006 a las políticas públicas que implementa actualmente el gobierno hay importantes cambios. El plan de gobierno 2010

---

*El electorado que le dio el triunfo a Humala en primera vuelta y que no lo abandonó en la segunda, no tiene una capacidad de “invoice” dentro del gobierno. “Entre otros aspectos, la ausencia de una organización política institucionalizada impide que las demandas redistributivas del primer electorado tengan injerencia constante en la formulación de políticas”.*

---

de Gana Perú fue titulado “La Gran Transformación”. Éste se sustenta en el diagnóstico de una situación internacional de “desestabilización de la hegemonía estadounidense” y “retorno al papel activo y equilibrado del Estado sobre la economía, como resultado de la crisis del pensamiento único neoliberal”; así como una situación al interior del país de un “creciente sentimiento popular, a nivel nacional, en favor del cambio del actual estado de cosas en el país”. Según el plan, estaríamos bajo un modelo primario exportador que califican de neocolonial que “prescinde de la integración hacia adentro y nos subordina al capital transnacional”; además de ser contrario a los intereses de la mayoría. Por lo tanto, propone en términos general: “la necesidad de culminar la construcción de la nación peruana, con una estrategia de modernización y desarrollo enraizados en la expansión de los mercados internos y en la inclusión social y cultural, con justicia, libertad y en democracia”.

No obstante, en la “Hoja de Ruta” -previa a la segunda vuelta- ya no aparecían los pilares básicos de este plan de gobierno. No se menciona nada al respecto de cambiar el modelo económico, y por el contrario el “Compromiso con el Pueblo Peruano” firmado por Ollanta Humala establece que la transformación que el país requiere se hará de *manera gradual y persistente*. Menciona, además, la importancia de mantener el crecimiento económico y la política macroeconómica pero con inclusión social; así como mantener el régimen actual de política monetaria de baja inflación y asegurar la independencia del BCRP.

Ya en la campaña de la segunda vuelta electoral, Ollanta Humala realizó un “Juramento por la Democracia”, en el que además de declarar que no permanecerá ni un minuto más de los 5 años que dura el periodo presidencial y su respeto por las libertades civiles y derechos políticos, se comprometió nuevamente con el discurso de este documento. Efectivamente, declaró que “los cambios ofrecidos para una distribución más

justa de recursos y para una menor exclusión, se harán respetando siempre los procesos propios del estado de derecho, y teniendo siempre presente *la importancia de no arriesgar sino de estimular el sostenido crecimiento económico que vive el país*” (2011a: punto 5)

En el discurso del 28 de Julio, luego de juramentar como Presidente de la República, mencionó que la voluntad de su gobierno no sería copiar ningún modelo extranjero sino construir un camino propio de estabilidad, democracia e inclusión social. Habló además de establecer una nueva relación entre Estado y el mercado, “distinta de las fracasadas recetas extremas del Estado intervencionista o del Estado mínimo y excluyente”. Finalmente, en la misma línea afirmó que el Estado sería *promotor de la inversión y el desarrollo*, con respeto por los derechos y libertades, pero también *impulsor de las oportunidades para todos*. Por contraste a los documentos anteriores, con respecto a las políticas sociales manifiesta la exigencia y necesidad agruparlas y articularlas en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Una vez en el gobierno, Humala ha apostado por tranquilizar a los sectores económicos que resistieron su candidatura: “mantener al presidente del Banco Central de Reserva y colocar al ortodoxo Miguel Castilla al mando del Ministerio de Economía, así como negociar de la mano con los empresarios el impuesto a las sobreganancias mineras, ha permitido que al cabo de cien días Humberto Speziani, presidente de la Confiep, declare que los empresarios habían

disipado sus dudas iniciales y que “el balance ha sido positivo definitivamente” (RPP, 2011). Además, su relación con los medios ha mejorado notablemente, sobre todo con aquellos que veían como una amenaza su carácter “anti-sistema” o “radical”. De hecho, algunos de ellos han tomado posiciones oficialistas ante, por ejemplo, el conflicto por Conga.

No obstante, podría afirmarse que existe cada vez más un acercamiento a la postura y a los actores “anti-redistributivos” o defensores del *status quo* de la élite económica. Efectivamente, el conflicto social alrededor de minas Conga puso en evidencia muchas de las limitaciones del gobierno y terminó trayéndose abajo al gabinete Lerner, ya de por sí con una serie de contradicciones internas. A partir de allí, y finalmente con la salida de Félix Jiménez (otrora jefe del plan de gobierno de Gana Perú), el gobierno ha tenido un mayor acercamiento a técnicos y funcionarios que son muy parecidos y tienen el mismo perfil de los que fueron parte de los gobiernos anteriores, y que no acercan sino alejan a esta administración de llevar a cabo los cambios para pasar del crecimiento económico al desarrollo.

La rápida salida del primer gabinete es indicador de los problemas que el gobierno ha tenido para trabajar con el grupo de tecnócratas con quienes inicialmente se agrupó. Aunque es difícil determinar si la responsabilidad es de parte del primero, por comprometer el plan original y priorizar la aceptabilidad de las políticas para el gremio de medios y empresarios, o de los segundos, por no resolver las

---

*...el “Compromiso con el Pueblo Peruano” firmado por Ollanta Humala establece que la transformación que el país requiere se hará de manera gradual y persistente. Menciona, además, la importancia de mantener el crecimiento económico y la política macroeconómica pero con inclusión social; así como mantener el régimen actual de política monetaria de baja inflación y asegurar la independencia del BCRP.*

---

*...podría afirmarse que existe cada vez más un acercamiento a la postura y a los actores “anti-redistributivos” o defensores del status quo de la élite económica.*

diferencias dentro del gobierno que integraban (e.g., el caso del MINAM), lo más preocupante es que, ante la ausencia de otra red importante de tecnócratas, como aquella ligada a Ciudadanos por el Cambio, el gobierno tendrá que recurrir a tecnócratas que, en su momento, cuestionaron fuertemente las propuestas iniciales, llegando algunos a “coquetear” con el fujimorismo en segunda vuelta. Lo más importante de esto es, en realidad, el nivel de disponibilidad que estos tecnócratas tendrán para implementar las propuestas que Humala hizo y que atrajeron a sus votantes (en especial, a los votantes de primera vuelta).



### 3. Conclusiones: El rumbo que se avizora

En principio, no es evidente que el gobierno actual esté determinado a asociar la mejora en las políticas sociales a la creación de políticas de productividad, lo cual es trágico porque estas últimas son necesarias

para romper con una tendencia histórica preocupante en el país. En el mejor de los casos, el gobierno de Humala implementará exitosamente los programas sociales<sup>15</sup> propuestos durante las elecciones, y resolverá con ello el problema de subsistencia

de miles de familias del país, elevando su calidad de vida. En dicho intento, habrá mejorado las oportunidades de desarrollo de más del 30% de familias en situación de pobreza, en aras de la inclusión social. Sin embargo, lo más probable es que incluso en dicho escenario, el problema de la productividad persista, pues las mejoras ofrecidas a la población de edad avanzada sin pensiones, las mejoras en la educación mediante sistemas de becas y becas parciales y el combate a la pobreza extrema no son medidas que ataquen directamente este problema<sup>16</sup> y, por ende, tendremos aún, parafraseando a Pagés-Serra, miles de familias con baja productividad y pocas oportunidades

*lo más preocupante es que, ante la ausencia de otra red importante de tecnócratas, como aquella ligada a Ciudadanos por el Cambio, el gobierno tendrá que recurrir a tecnócratas que, en su momento, cuestionaron fuertemente las propuestas iniciales, llegando algunos a “coquetear” con el fujimorismo en segunda vuelta*

<sup>15</sup> Seguramente, en aras de alcanzar este mejor escenario, la construcción del MIDIS como hasta la fecha ha sido edificado es un paso importante y una decisión acertada, por el carácter más técnico y menos político de su titular, la Ministra Trivelli. Los programas asignados a la nueva cartera son Juntos, PRONAA, CunaMás/WawaWasi, FONCODES y Pensión 65, es decir, programas que ya estaban en marcha y programas propuestos durante la campaña.

<sup>16</sup> Sobre esto, cabe aclarar dos puntos. Sería poco riguroso decir que tampoco lo atacan indirectamente, pues, por ejemplo, la pobreza extrema genera situaciones que impiden el desarrollo óptimo de los niños que en ella crecen, lo que desde un punto de vista agregado representa una pérdida importante de capital humano, esencial para el desarrollo. Por otra parte, las tres líneas de acción señaladas, si bien no resuelven el problema de la productividad, son una meta válida en sí mismas, hecho que no es cuestionado en el artículo. El problema está en que urgen políticas que vayan más allá de esto.

*Este formato “blitz” para hacer política económica es muy cuestionable y, en muchos sentidos, es una prolongación del estilo de gobierno anterior. Por otra parte, es también perjudicial para la institucionalidad, lo cual puede ser especialmente peligroso en el futuro en términos del aprovechamiento de recursos naturales*

reales de desarrollarse productivamente por su cuenta. El gobierno entonces no habrá resuelto el problema más esencial del país.

Un problema más evidente, y mucho más discutido durante la campaña electoral, es el de la desigualdad. Aunque consideramos que la más preocupante dimensión de la misma es la fuerte desigualdad en productividades que existe en el país, y que ésta es la causante más importante de la desigualdad de ingresos, es necesaria también una política del Estado que apunte directamente a resolver este problema, principalmente, mejorando la baja productividad de grandes sectores de la población, y no amenazando la alta productividad de otros sectores. Esto no debe ser únicamente un discurso ni estar presente en una manifestación de buenas voluntades, sino que debe dejar

en claro que reducir la desigualdad es una meta prioritaria del gobierno de Humala<sup>17</sup>, el cual, según creemos, debe mucho de su respaldo electoral a su discurso respecto a este tema. El respeto por la propiedad privada, y el crecimiento económico no están contrapuestos con esto y, sin embargo, hasta ahora, pareciera que las decisiones del gobierno, en general, no han estado orientadas por la cuestión de reducir la desigualdad. Por otra parte, la forma de implementar las políticas públicas debe cambiar en un Estado acostumbrado a ser regido desde el Ejecutivo, en el extremo, mediante Decretos de Urgencia. Si las políticas económicas, por ejemplo, no tienen justificación sólida detrás y no son tomadas como resultado de una decisión técnica sobre los mejores resultados posibles para la sociedad, entonces son susceptibles de ser cuestionadas en el futuro. El proceso de determinación sobre el nuevo impuesto a las sobreganancias mineras, en este sentido, es un mal primer paso: un rápido proceso de negociación, sin un sustento que respalde la posición del Estado y anunciado apoteósicamente como una primera gran victoria del Estado, sólo para ser minimizado posteriormente<sup>18</sup>. Este formato

“blitz” para hacer política económica es muy cuestionable y, en muchos sentidos, es una prolongación del estilo de gobierno anterior. Por otra parte, es también perjudicial para la institucionalidad, lo cual puede ser especialmente peligroso en el futuro en términos del aprovechamiento de recursos naturales<sup>19</sup>. En este sentido, será importante la forma en la que el gobierno resuelva el conflicto social en Cajamarca y los futuros conflictos que el respaldo a la actividad minera generará.

Finalmente, no hay que perder de vista que Ollanta Humala ganó la elección en un contexto de fuerte descontento con el “modelo económico” (la economía de libre mercado) y el “modelo político” (el régimen político democrático). Sobre el primero, Imasen publicó una encuesta en la cual solamente el 25.1% del país prefería la continuidad del modelo económico, mientras que 37.4% quería cambios parciales y el 36.5%, cambios radicales. Y sobre lo segundo, también podemos afirmar que existía un fuerte descontento con la democracia: “Según el *Latinobarómetro*, solo el 28% de los peruanos estaba satisfecho con la democracia en el 2010, comparado con 49% en

*lo que ha quedado claro con la designación de Valdés es que nuevamente prevalece lo que ya es una forma de hacer política en el Perú: con independientes y técnicos, de la mano con los sectores mejor organizados del país, los militares y los empresarios*

<sup>17</sup> En este sentido, discrepamos fuertemente de quienes infieren y celebran de las decisiones de gobierno un enfoque utilitarista. El utilitarismo, propuesta que sugiere que el agregado del valor que los agentes asignan a los resultados de ciertas decisiones, en este caso, de política económica es lo que determina si éstas son buenas o no, no permite juicios sobre los patrones de distribución de los ingresos y riquezas (Sen, 19), pues cualquier política es valuada por su resultado agregado final, mas no por la forma en la que este impacta a los que están mejor y a los que están peor. En un país donde la desigualdad es un problema trascendental, éste sería un enfoque miope, si es que efectivamente es el que asume o refleja la decisión gubernamental.

<sup>18</sup> Sin entrar en una discusión del tema, se pueden mencionar los siguientes problemas con la decisión final. Primero, el impuesto a las sobreganancias nace eliminando al impuesto a las regalías, un tipo de tributo que de acuerdo a la literatura económica es el pago por el aprovechamiento de un recurso no renovable, y que es pagado sin importar si las utilidades son positivas o no. Segundo, las utilidades, base impositiva para el impuesto a las sobreganancias, son más fácilmente controlables por la empresa que el cuántum producido (base para el impuesto a las regalías), tanto por medios contables como por medios estratégicos (e.g. postergar, para el siguiente gobierno, el inicio de proyectos grandes). Tercero, el monto calculado que se anunció como el resultado victorioso de la negociación se reduce notablemente cuando se considera (i) la recaudación total pre-negociación, (ii) las posibles fluctuaciones en el mercado internacional y (iii) la posible manipulación estratégica de las utilidades. Todos estos y los demás posibles cuestionamientos quedarán sin respuesta ante la falta de documentos de política que acompañen las decisiones.

<sup>19</sup> De la misma manera, tampoco parece que haya sido la mejor estrategia fomentar proyectos socialmente tan conflictivos como Las Bambas o Minas Congas al inicio del período de gobierno. Esto no sólo afecta la legitimidad de la política de promoción de inversiones sostenibles, que aparentemente está en el discurso del gobierno, sino que afecta a la legitimidad del gobierno en sí, y consecuentemente afecta la legitimidad de las políticas que en general implemente.

Brasil y 56% en Chile. En cuanto a la confianza en las instituciones, el Perú estaba en el último lugar” (Levitsky 2011). La propia elección puede ser leída en estos términos en la medida que pasaron a la segunda vuelta los candidatos que suponían los mayores riesgos en lo político y/o económico (Vergara 2011).

Por lo tanto, el escenario actual es preocupante, pero no sorprendente. Preocupante, porque se está desperdiciando el que quizás sea el mejor momento de la economía peruana en décadas y porque además, sucesivos fracasos de un gobierno tras otro, perjudican la legitimidad no solo de los gobiernos, sino de la democracia (Mainwaring y Liñan, 2005: p.15). No es sorprendente, sin embargo, porque lo que ha quedado claro con la designación de Valdés es que nuevamente prevalece lo que ya es una forma de hacer política en el Perú: con independientes y técnicos, de la mano con los sectores mejor organizados del país, los militares y los empresarios (Vergara, 2012). Que la gran transformación ocurra dependerá fuertemente de la voluntad que para ello dispongan estos grupos.

## Bibliografía

Cameron, Maxwell (1994) *Democracy and authoritarianism in Peru: political coalitions and social change*. New York: St. Martin's Press

El Comercio (2011). *Entrevista con Ollanta Humala*. 12 de junio, entrevista de Milagros Leiva.

Encinas, Daniel; Paolo Sosa y Mauricio Zavaleta (2011). “Los retos políticos de la inclusión social”. En: Revista Argumentos, año 5, número 5, Noviembre, 2011. Disponible en [www.revistargumentos.org.pe](http://www.revistargumentos.org.pe). ISSN 2076-7722.

Fondo Monetario Internacional (2011). World Economic Outlook Databases – September 2011. Disponible en [www.imf.org](http://www.imf.org)

Ghezzi, P. y J. Gallardo (2011). “La Economía Peruana: Logros y Retos”. Mimeo, mayo 2011.

Greene, Kenneth (2007). *Why dominant parties lose: México's democratization in comparative perspective*. Cambridge University Press

Hausman, R. y B. Klinger (2007). Growth Diagnostics: Peru. IADB.

Humala, Ollanta (2011a). “Compromiso en defensa de la democracia y contra la dictadura” Discurso dado el 19/05/2011, en la Casona San Marcos. Disponible en [www.larepublica.pe](http://www.larepublica.pe)

----- (2011b). “Discurso del Presidente de la República Ollanta Humala Tasso ante el Congreso”. Discurso dado el 28/07/2011, en la sede del Congreso de la República. Disponible en [www.elcomercio.pe](http://www.elcomercio.pe).

Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2010). Compendio Estadístico Departamental. Disponible en [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)

Inklaar, R. y Timmer, M.P. (2008). ‘GGDC Productivity Level Database: International Comparisons of Output, Inputs and Productivity at the Industry Level’, Groningen Growth and Development Centre Research Memorandum GD-104, Groningen: University of Groningen, September 2008

Jaramillo, M. (2004). La regulación del mercado laboral en Perú. Informe de consultoría, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Lima, Perú.

Levitsky, Steven (2011). “Humala y la legitimidad de la democracia”. *La República*, 12 de Septiembre.

León (2011a) *Ciudadanos por el Cambio: ¿ilusión o realidad?* [En línea: <http://www.noticiasser.pe/20/07/2011/bala-perdida/ciudadanos-por-el-cambio-%C2%BFilusion-o-realidad>

----- (2011b) ¿Polo Rojo o Polo Blanco? [En línea: <http://dedomedio.com/destacados/%C2%BFpolo-rojo-o-polo-blanco/>

[com/destacados/%C2%BFpolo-rojo-o-polo-blanco/](http://dedomedio.com/destacados/%C2%BFpolo-rojo-o-polo-blanco/)

Mendoza, W. y J. Gallardo (2011). “Las barreras al crecimiento económico en Cajamarca”. Serie Estudios Regionales 2 – Japanese International Cooperation Agency.

-----; J. Leyva y J. Flor (2011) “La distribución del ingreso en el Perú: 1985-2011”.

Pagés-Serra, C.; (2010) “La era de la productividad: Cómo transformar a las economías desde sus cimientos”. IADB.

Radio Programas del Perú – RPP (2011) “Confiep: Balance de los 100 primeros días del gobierno es positivo” *Entrevista con Humberto Speziani*, 4 de noviembre de 2011. Disponible en [http://www.rpp.com.pe/2011-11-04-confiep-balance-de-los-100-primeros-dias-del-gobierno-es-positivo-noticia\\_419106.html](http://www.rpp.com.pe/2011-11-04-confiep-balance-de-los-100-primeros-dias-del-gobierno-es-positivo-noticia_419106.html). Último acceso: 19/01/2012.

Tanaka, Martin (2011) “A vote for moderate change” *Journal of Democracy*, 22:4

Vergara, A. (2011) “El Perú tras la elección imposible”. *Revista Letras Libres*, Julio 2011. Disponible en: <http://www.letraslibres.com/revista/letrillas/el-peru-tras-la-eleccion-imposible>

----- (2012). Deja vú. Revista Poder 360°. Disponible en: [http://www.poder360.com/article\\_detail.php?id\\_article=6284](http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=6284)

Webb, R. y A. Figueroa (1975). Distribución del ingreso en el Perú. Perú Problema N° 14. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

World Economic Forum - WEF (2008) “The Global Competitiveness Report 2008-2009”. Disponible en [reports.weforum.org](http://reports.weforum.org).

----- (2011) “The Global Competitiveness Report 2011-2012”. Disponible en [reports.weforum.org](http://reports.weforum.org).

# Ley de Consulta: avances, problema y posibilidad

Por Gerardo Damonte y Tania Ramirez<sup>1</sup>

## Resumen

*La aprobación de la ley de consulta ha sido un paso fundamental para la inclusión de poblaciones largamente marginadas en el escenario político peruano. Sin embargo, su futura implementación nos confronta con dos interrogantes de fondo ¿cómo garantizar los derechos de consulta? y ¿Cómo el ejercicio de estos derechos puede llevarnos a constituir una democracia realmente inclusiva? El presente artículo aborda estas dos preguntas teniendo como argumento que los procesos de reglamentación e implementación de esta ley abren la posibilidad de repensarnos como país.*

## Abstract

*The adoption of the consultation law was a fundamental step for the inclusion of long time marginalized populations in the peruvian political scene. However, its future implementation confronts us with two fundamental questions, How to guarantee the consultation rights ? And, How the exercise of these rights may lead us to be a truly inclusive democracy? This article addresses these two questions having as an argument that the processes of regulation and implementation of this law opens the possibility of rethinking us as a country*

## I.

La ley de consulta tiene una historia como concepto y como bandera política. El origen conceptual de la ley de consulta se asocia al espíritu del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Este convenio es parte de un conjunto de leyes internacionales que buscan restringir la arbitrariedad del poder político estatal mediante mecanismos normativos. Los “derechos” ahí formalizados - como el derecho a la consulta de los pueblos indígenas- pueden ser vistos como convenciones his-

tóricas que expresan horizontes ideológicos de lo deseable y lo exigible en la relación entre poder político oficial y esfera civil. El gobierno peruano ratificó este convenio en 1995.

La ratificación y reglamentación del convenio 169 en varios países se realizó en el marco de políticas liberales que buscaban fortalecer el rol del sector privado en las economías nacionales. En este sentido, estos derechos fueron vistos como una forma de mejorar la inserción de poblaciones largamente ignoradas por los estados a mercados globales en ex-

pansión. Desde esta perspectiva, se consideraba que los derechos “especiales” otorgados a poblaciones históricamente in-visibilizadas, facilitaría su participación y de paso la integración de sus recursos al mercado global. Así, el paradigma de asimilación y desarrollo ciudadano era reemplazado por el del respeto a la diversidad y las múltiples ciudadanías.

Sin embargo, en el caso peruano el estado no fue capaz de plasmar ninguno de los paradigmas planteados puesto que siguió marginando política y socialmente a los pueblos indígenas tanto

<sup>1</sup> Gerardo Damonte es Doctor en Antropología por la Universidad de Cornell, profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) e Investigador Principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Tania Ramirez es estudiante del pregrado de Sociología en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.



en su condición ciudadana como indígena. En particular el segundo gobierno de Alan García se caracterizó por imponer agresivamente la inversión privada a las poblaciones indígenas en sus territorios. La doctrina del “Perro del Hortelano,” de triste recordación, nos muestra un estado manejado por un gobierno avasallador con lo público y subordinado a los intereses privados.

La historia política reciente de la demanda por la implementación del derecho a la consulta previa comienza con la movilización, liderada por Asociación interétnica de desarrollo de la selva peruana (AIDSESP), de un conjunto de organizaciones indígenas en contra de los decretos del Tratado de Libre Comercio (TLC) para la amazonía, conocidos en su conjunto como la “ley de la selva.”

Bajo la consigna “la selva no se vende, la selva se defiende”, la creciente protesta demandó por un lado, la conformación de una comisión para estudiar si los decretos asociados al TLC eran o no inconstitucionales (al contradecir el Convenio 169) y por otro, la necesidad de contar con una ley de consulta previa. La protesta se extiende y agudiza logrando

la derogación de varios decretos cuestionados. Sin embargo, la confrontación entre el estado y las poblaciones indígenas no se supera.

En este contexto, ocurren los sucesos de Bagua con un trágico desenlace el 5 de junio del 2009, que significó la muerte de 34 personas y centenares de heridos. El denominado “Baguazo” evidenció de manera dramática el divorcio del gobierno con la población, en particular con la población indígena. Luego de estos sucesos el Congreso se vio obligado a derogar los decretos que seguían siendo cuestionados y retomar el debate sobre la necesidad de una ley de consulta.

El 28 de abril del 2010 la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso aprobó finalmente el dictamen de la Ley marco sobre consulta previa, que ratificaba los derechos y deberes del Convenio 169 de la OIT. Esta ley recogía los planteamientos tanto de la Defensoría del Pueblo como de los líderes amazónicos. Sin embargo, el ejecutivo observó la autógrafo dejando su aprobación en suspenso hasta la entrada del nuevo gobierno.

Luego de la elecciones, el nuevo Congreso propuso un nuevo proyecto de ley de consulta, aprobando nuevamente en pleno una versión presentada por el nuevo oficialismo. Esta ley fue promulgada el 6 de septiembre de 2011 por el Ejecutivo en la localidad de Imacita (Amazonas), donde se iniciaron los sucesos de Bagua, en un acto simbólico de obvia significación política. Así termina la historia de la ley pero comienza la historia de su reglamentación e implementación.

---

*Es sumamente importante tener en cuenta la manera en que el estado reglamenta e implementa esta ley, puesto que según el modelo que quiera seguirse se obtendrán impactos disímiles en la sociedad.*

---

## II.

La reglamentación de la ley de consulta nos remite a una discusión de fondo que tiene que ver con el tipo de proyecto de democratización que queramos emprender.

La adopción de protocolos de consulta a pueblos indígenas u originarios en proyectos extractivos son generalmente asociados a procesos de democratización. La expansión extractiva en territorios indígenas ha hecho de esta práctica no solo un avance democrático sino también una necesidad para evitar escenarios conflictivos. En el Perú la discusión sobre ley de consulta y desarrollo extractivo ha alcanzado notoriedad de manera reactiva a partir de la multiplicación de conflictos mientras su

problemática ha sido abordada en estudios recientes que explican la ambigua posición local frente al desarrollo minero (Alayza 2007).

Como señala Szablowski (2010) la adopción del consentimiento libre previo e informado (CLPI) por parte de la industria a nivel global está relacionada al accionar de redes de activistas que por medio de “fricciones creativas” -es decir procesos de incidencia negociados entre actores globales y locales- lograron constituir una identidad indígena global. Identidad política común que fortaleció la posición de los pueblos indígenas y originarios en su negociación con la industria extractiva global que terminó aceptando el derecho a la consulta.

Sin embargo, como señala este autor, la CLPI puede ser empaquetada de distintas formas según los intereses de la organización que las implementa. Así, la ley de consulta previa recientemente promulgada se implementará de acuerdo a los intereses que el estado peruano tenga. Es sumamente importante tener en cuenta la manera en que el estado reglamenta e implementa esta ley, puesto que según el modelo que quiera seguirse se obtendrán impactos disímiles en la sociedad. Veamos algunas alternativas de fondo.

Con respecto al alcance de la población que se integre en el mar-

co de la consulta, por un lado, una reglamentación restrictiva que beneficie a un número relativamente pequeño de pobladores certificados como “verdaderamente” indígenas nos acercaría a un modelo democratizador interétnico donde las minorías indígenas son dotadas de derechos “especiales” en su relación con el estado. Por otro lado, una reglamentación flexible donde la consulta se extienda a los varios tipos de población políticamente marginalizada con algún grado de indigeneidad, o que incorporen y así re-signifiquen lo “indígena” en sus identidades, nos llevaría por el rumbo de la universalización de la consulta acercándonos más a un paradigma de ciudadanía unitaria.

En relación con lo “consultable” y su carácter vinculante o no, tenemos que por un lado, se puede restringir la consulta a grandes proyectos extractivos en espacios comunales o se puede ampliar a distintas iniciativas público o privadas que signifiquen transformaciones en el territorio indígena u originario. En este caso estamos hablando del tipo de derechos territoriales que el estado está dispuesto a otorgar. Por otro lado, la consulta puede verse solamente como unos procesos burocráticos (no vinculantes) o cómo una consulta vinculante pudiendo llegar al derecho a veto aunque en la versión actual este supuesto está negado. Entonces, lo que se discute aquí es el grado de autonomía políti-

ca que el estado está dispuesto a aceptar.

En un extremo restrictivo los procesos de consulta no diferirían mucho de las experiencias actuales de Consulta Previa llevadas a cabo por grandes empresas extractivas en busca de licencia social con la diferencia que esta vez sería el estado quién organizaría la consulta. En el otro extremo, el estado estaría fomentando autonomías indígenas lo que nos acercaría al marco normativo de un estado plurinacional.

Si analizamos las primeras señales y discursos políticos del actual gobierno pareciera que la orientación está más cercana a consolidar un estado unitario utilizando la consulta como una forma de fortalecer la ciudadanía siguiendo con una estrategia que compensa para la igualdad más que reconocer la diferencia. Este discurso convive con otro más empresarial que busca que la ley fortalezca las inversiones, es decir, que sea empaquetada para favorecer la imagen de las “firmas socialmente responsables”. Asimismo, lo más probable es que la ley de consulta se reglamente e implemente siguiendo una gama de grises de acuerdo a la temperatura y coyuntura política del momento.

En cualquier caso la ley de consulta estará vinculada a los intereses del Estado en el actual gobierno y con suerte atada a un proyecto país.

---

*En un extremo restrictivo los procesos de consulta no diferirían mucho de las experiencias actuales de Consulta Previa llevadas a cabo por grandes empresas extractivas en busca de licencia social con la diferencia que esta vez sería el estado quién organizaría la consulta. En el otro extremo, el estado estaría fomentando autonomías indígenas lo que nos acercaría al marco normativo de un estado plurinacional.*

---



### III.

Con los temas de fondo resueltos o no, la ley de consulta previa tendrá que aterrizar en la realidad peruana dónde otra vez el éxito de su implementación confrontará numerosos retos. Aquí planteamos algunos.

#### **¿Se consulta sobre iniciativas que afectan la tierra o el territorio indígena?**

Todavía existe en muchos círculos públicos una confusión entre lo que es tierra comunal de propiedad colectiva: la tierra en poder de comunidades nativas y campesinas y lo que se entiende como territorio: espacio de reproducción social de un pueblo indígena u originario. Por ejemplo, el pueblo Ashaninka ocupa un amplio territorio étnico en la selva central donde se encuentran un conjunto de comunidades nativas tituladas de origen Ashaninka. Sin embargo, el espacio del territorio es bastante más amplio que la suma de la tierra titulada

de las comunidades puesto que incluye bosques, zonas de caza o de ocupación que siendo considerado parte de su territorio ancestral no se encuentra titulado o se encuentra bajo propiedad de terceros. Entonces si un proyecto extractivo se proyecta sobre un espacio territorial del pueblo Ashaninka pero no se encuentra titulado a nombre de ninguna comunidad nativa Ashaninka ¿son los Ashaninka como pueblo (o como conjunto de comunidades nativas) sujeto de derecho a la consulta?

Este panorama se vuelve más complejo en ámbitos alto andinos donde las nociones territoriales no son claras ni para los mismos pobladores locales. La propiedad colectiva de las comunidades campesinas está medianamente definida y su reconocimiento es claro, pero ¿constituyen estas comunidades territorios Quechuas, Aymaras o Chancas? En un estudio reciente encontramos que las comunidades Aymaras del lago Titicaca mantienen nociones terri-

toriales aunque sus fronteras aun no se encuentran claramente delimitadas (Damonte 2011). ¿Es la ley de consulta una oportunidad para re-constituir territorios ancestrales en los Andes? ¿Es esto posible en todos los casos? Aquí seguramente el pragmatismo político jugará un rol en el reconocimiento de pueblos y territorios originarios.

#### **Buscando al interlocutor**

Es ya casi un lugar común el definir a la sociedad peruana como una sociedad sin sistema de partidos, sin adhesiones ni fidelidades partidarias, con una clase política fragmentada y deslegitimada. Frente a este panorama, nos preguntamos acerca de las tensiones que significa la identificación de los representantes legítimos en la implementación del derecho a la consulta. La ley de consulta previa promulgada señala en su artículo 6 que “los pueblos indígenas u originarios participan en los procesos de consulta a través de sus instituciones y organiza-

*No se puede descartar la generación de mayores niveles de conflictividad al interior de las comunidades y pueblos indígenas debido a la implementación de la ley que genera mayores incentivos para los representantes.*

ciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales”.

La imagen de pueblos indígenas como un todo armónico esconde las pugnas de poder que pueden existir al interior de los colectivos y de las organizaciones sociales. No se puede descartar la generación de mayores niveles de conflictividad al interior de las comunidades y pueblos indígenas debido a la implementación de la ley que genera mayores incentivos para los representantes.

Sin embargo, la implementación de la ley de consulta previa no puede significar una fiscalización desde el gobierno de la representatividad y la legitimidad de las organizaciones y de los líderes que sean los interlocutores del estado sin contradecir el derecho a la libre determinación. El reto está, pues, en los mismos pueblos indígenas, en el fortalecimiento de sus mecanismos de elección de los representantes que ellos consideren legítimos para poder implementar la consulta.

#### **¿Consulta= referendo?**

Otro reto a tomar en cuenta en la implementación de la ley de consulta previa es la posible yuxtaposición de dicha ley con la legislación existente sobre los mecanismos de democracia participativa existentes en el marco del proceso de descentralización. Al respecto, representantes de la Defensoría del Pueblo han manifestado que la consulta previa no

se trata de una ley con carácter electoral que implique la celebración de un referéndum o plebiscito. En términos más amplios, la ley instauro el diálogo “intercultural” y de “buena fe” según procedimientos consensuados.

#### **¿Quién dirige la consulta, el estado, los interesados, quién arbitra ante el no consenso?**

El Viceministerio de Interculturalidad como organismo estatal brinda apoyo técnico y supervisa la aplicación del derecho a la consulta en los distintos sectores a través de cualquier organismo gubernamental que emita una medida administrativa o judicial que afecte directamente la forma de vida de los pueblos indígenas. Ello constituye otro reto pues cada sector y, más específicamente, cada instancia gubernamental tiene una perspectiva que estructura sus diferentes formas de relación con la sociedad. Olivera et al. hacen énfasis en la diversidad estructural de los estados en América Latina diferenciando- al interior de un estado- instancias que pueden conformar ejemplos de innovación democrática mientras que otras reformulan o actualizan diversas formas de autoritarismo o refuerzan el proyecto neoliberal (2006: 39)

Por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas elaboró un reglamento de ejecución del derecho a la consulta previa (“Reglamento del Procedimiento para la aplicación del Derecho a la Consulta a los Pueblos Indígenas para las

actividades minero energéticas”) para su sector antes de aprobar la ley marco. Dicho reglamento fue observado y rechazado por las organizaciones de pueblos indígenas y sus aliados con argumentos técnicos dirigidos a exponer que dicho reglamento no se ajustaba a lo estipulado por el Convenio 169. Con la aprobación de la ley marco, el decreto que aprobaba la vigencia del reglamento fue derogado.

Con una ley marco y un viceministerio encargado de supervisar su aplicación, se precisa de un programa de capacitación que tenga como audiencia a la burocracia estatal que implementará la consulta; capacitación que además de ser intensiva en el conocimiento del aparato normativo jurídico que materializa dicho derecho, valore el saber antropológico y las habilidades sociales.

#### **¿El estado tiene la última palabra?**

Quizás uno de los puntos más controversiales es la extensión del derecho a la consulta previa y la posibilidad de ser interpretado como un derecho a veto como hemos discutido previamente. El Convenio 169 tiene un ámbito de aplicación extenso pues incluye tanto medidas legislativas y administrativas como proyectos de desarrollo. En este sentido, el espectro de asuntos a ser consultados amparados por la ley recientemente aprobada puede ser muy amplio e incluir, por ejemplo, tanto el inicio de operaciones de un proyecto energético de gran escala como los términos de aplicación de una política de educación intercultural.

En este posible abanico de cuestiones a consultar, debemos recordar que el objetivo de la ley

*Con una ley marco y un viceministerio encargado de supervisar su aplicación, se precisa de un programa de capacitación que tenga como audiencia a la burocracia estatal que implementará la consulta...*

es "... alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas u originarios respecto a la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente" ¿Qué sucede si no se llega a lograr el acuerdo o consentimiento? El artículo 15 señala que la decisión final recaerá en la entidad estatal competente" la cual tendría que adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios". En teoría esta sería una labor del Estado, sin embargo, existen voces autorizadas bajo la figura de expertos o relatores especiales en "derecho internacional" como la CEACR (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones) que han identificado y siguen identificando situaciones en las que el consentimiento "...no solamente es el objetivo de la consulta sino un derecho en sí mismo que se convierte en una

precondición exigible para la ejecución de la medida propuesta" (OXFAM, DFID 2011). Dentro de estas situaciones, encontramos proyectos que implican el traslado de pueblos indígenas de sus territorios ancestrales, planes de desarrollo o inversión a gran escala y de gran impacto en los territorios y actividades de extracción de recursos naturales que tengan impactos sociales, culturales y ambientales significativos. ¿Cuál será el peso que tendrán estas "voces autorizadas" en las decisiones del gobierno?, ¿cómo se procesarán los desacuerdos del proceso de consulta previa desde los pueblos indígenas que apelen a estos recursos?

Como hemos visto, la aprobación de la ley de consulta no cierra sino que, con todos los retos que implica su implementación, abre un nuevo capítulo en la historia política y social del país. Un capítulo en el que otra vez tendremos que preguntarnos qué tipo de proyecto nacional queremos construir al afrontar los retos que la realidad social nos impone ahora.

#### **Referencias bibliográficas**

Alayza, Alejandra  
2007 No pero Si. Comunidades y Minería: consulta y consen-

timiento libre e informado en el Perú. Lima: Cooperación- Oxfam

DPLF (Fundación para el Debido Proceso Legal) y Oxfam América. 2011 El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas.

La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Lima: DPLF y Oxfam. Consulta: 22 de setiembre del 2011 <[http://www.observatori.org/documents/INFORME\\_DERECHO\\_CONSULTA\\_2011.pdf](http://www.observatori.org/documents/INFORME_DERECHO_CONSULTA_2011.pdf)>

Dagnino Evelina, Alberto J. Oliveira, Aldo Panfichi (coords)

2006 La Disputa por la construcción democrática en América Latina

México, D.F.: Fondo de Cultura Económica: CIESAS: Universidad Veracruzana.

Damonte, Gerardo

2011 Construyendo Territorios: Narrativas Territoriales Aymaras Contemporáneas. Lima: CLACSO- GRADE- Fundación Tierra.

Szablowski, David

2010 "Re-empaquetando el CLPI: las conexiones globales y el debate sobre el consentimiento indígena para la extracción industrial de recursos." En: Revista ANTHROPOLOGICA XXVIII (28) Suplemento 1.

# Los medios antes y después de las elecciones

## Sesgo, desinformación y alerta: la campaña en la prensa de Lima.

Jacqueline Fowks y Nicolás Bello<sup>1</sup>

### Resumen

*En los meses finales de la campaña electoral 2011, la mayoría de los medios de comunicación de Lima adoptaron una postura sesgada explicitando su preferencia por la candidatura presidencial de Keiko Fujimori, no sólo en los espacios de opinión, sino también en el contenido informativo. Para esto último se valieron de la manipulación de imágenes en ciertos noticiarios televisivos, descontextualización de declaraciones, desinformación, mentiras, falta de verificación de datos que atacaban la candidatura de Ollanta Humala; e incluso, el disfraz de la opinión como información en un medio de referencia que no solía actuar de esa forma en tiempos de campaña electoral. Dicha tendencia fue mayoritaria en los medios de comunicación capitalinos. Sin embargo, Fuerza 2011 perdió por una diferencia de 461,467 votos.*

### Abstract

*In the final months of the election campaign 2011, the majority of the media in Lima took a stand explaining his preference for the presidential candidacy of Keiko Fujimori, not only in the opinion columns but also in the informational content. For this purpose they made use of image manipulation in certain television news, de-statements, misinformation, lies, lack of data verification attacking the candidacy of Ollanta Humala, and even the guise of opinion as a means of information in a reference medium not used to acting that way during election campaigns. This trend was largely in the media capital. However, Fuerza 2011 lost by a difference of 461.467 votes.*

**E**n este texto adaptaremos un esquema usado en 2000 para analizar noticias de la campaña electoral de ese año<sup>2</sup>, y agruparemos también a los medios de acuerdo a rasgos y comportamientos comunes en la cobertura informativa, ya sea apoyando a la líder de Fuerza 2011, Keiko Fujimori, o al entonces candidato por Gana Perú y actual presidente Ollanta Humala.

Para ello, hemos tenido en cuenta monitoreos de noticias realizados por la Asociación Transparencia<sup>3</sup>, por la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea<sup>4</sup> y por la Asociación Calandria<sup>5</sup> en 2011. Los tres coincidieron -con porcentajes diversos y en períodos distintos de 'observación' o muestra- en afirmar que en radio, televisión y prensa la cobertura fue predominantemente

neutral o favorable a Keiko Fujimori y predominantemente negativa sobre Ollanta Humala. Además, complementaremos esos datos con observaciones y análisis de las formas de construir noticia y los mecanismos (operaciones discursivas) y argumentos usados a favor y en contra de los candidatos principales en algunos momentos clave de la campaña.

<sup>1</sup> Jacqueline Fowks es magister en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), profesora del Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y corresponsal en el Perú de Opera Mundi (Brasil). Nicolás Bello es estudiante de la especialidad de Periodismo en la Facultad de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

<sup>2</sup> Fowks, Jacqueline. *Suma y resta de la realidad. Medios de comunicación y elecciones generales 2000 en el Perú*. Lima, Fundación Friedrich Ebert, 2000. Disponible también en <http://es.scribd.com/doc/57375057/Suma-y-Resta-de-La-Realidad>

<sup>3</sup> Cfr. [http://www.transparencia.org.pe/monitoreo/public\\_files/1304622956.pdf](http://www.transparencia.org.pe/monitoreo/public_files/1304622956.pdf)

[http://www.transparencia.org.pe/monitoreo/public\\_files/1306962046.pdf](http://www.transparencia.org.pe/monitoreo/public_files/1306962046.pdf)

[http://www.transparencia.org.pe/monitoreo/public\\_files/1306962332.pdf](http://www.transparencia.org.pe/monitoreo/public_files/1306962332.pdf)

<sup>4</sup> Unión Europea-Misión de Observación Electoral. Informe final 2011-Segunda elección presidencial Perú-2011, setiembre 2011. Cfr. cuadros estadísticos (s/n) del documento. En el registro de aparición de candidatos en TV, Keiko Fujimori tuvo mayor porcentaje de cobertura en TV Perú (del Estado) 53.48% contra un 46.52% de Humala y también en Radio Nacional (51.56%). Por otro lado, acerca del sesgo en la TV de señal abierta, Keiko Fujimori tuvo un 8.22% de informaciones negativas, Ollanta Humala un 29.44% de negativas; neutrales, 56.30% para Fujimori y 48.24% para Humala, en tanto que con sesgo positivo hubo un 35.47% de informaciones para la candidata de Fuerza 2011 y un 21.81% para el candidato de Gana Perú.

<sup>5</sup> Ver [http://www.calandria.org.pe/nov.php?id\\_nov=263](http://www.calandria.org.pe/nov.php?id_nov=263)



Antes de presentar las tendencias en la cobertura informativa y el comportamiento de los medios limeños, es preciso recordar su ubicación en relación a las esferas de poder político y económico<sup>6</sup> y qué grandes cambios hubo en sus líneas editoriales en el período reciente.

### I- El péndulo de las empresas (y medios) de comunicación

Durante la campaña electoral del año 2000, un pequeño grupo de medios limeños decidió hacer oposición a la candidatura de Alberto Fujimori,

ri, y respaldó a los colectivos más identificados con valores democráticos, entre ellos estuvieron el diario El Comercio y Canal N<sup>7</sup>. Once años después, ambos medios pasaron al extremo opuesto, pues, junto con Peru.21 y gran parte<sup>8</sup> del contenido noticioso de América TV, respaldaron primero la candidaturas de Alejandro Toledo y luego, consecutivamente la de Pedro Pablo Kuczynski y por último, la de Fuerza 2011, para evitar que Humala fuera elegido.

En setiembre del año 2000, Canal N fue el único canal que transmitió

en directo desde el Hotel Bolívar la 'presentación' del primer vladivideo, documento que fue el inicio de los acontecimientos que obligaron a Fujimori a convocar a nuevas elecciones y huir del país. Desde enero 2000, había una especie de 'sentido común' en ciertos sectores periodísticos y políticos acerca del papel democrático y valiente que había cumplido Canal N, y fue por ello sorprendente el fuerte viraje editorial<sup>9</sup> a favor de Fuerza 2011, notorio especialmente cuando despidieron a la jefa de informaciones Patricia Montero por "humanizar" a Humala<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Para más detalles, sobre la economía política de los medios durante la última campaña electoral, ver 'Libertad de prensa en el Perú', en Punto Edu, mayo 2011, disponible en [http://www.pucp.edu.pe/puntoedu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4780](http://www.pucp.edu.pe/puntoedu/index.php?option=com_content&task=view&id=4780) y Fowks, Jacqueline.

"Perú: El público sigue perdiendo", en ¿Por qué nos odian tanto? Medios y estado en América Latina, Bogotá, Centro de Competencia en Comunicaciones, FES, 2010, disponible en [http://www.c3fes.net/docs/porquenosodian\\_peru.pdf](http://www.c3fes.net/docs/porquenosodian_peru.pdf)

<sup>7</sup> Además Caretas, CPN Radio y La República.

<sup>8</sup> Conviene individualizar el programa de Rosa María Palacios que no tenía una posición abiertamente favorable hacia Keiko Fujimori: sin embargo, su esfuerzo crítico y cuestionador del programa de gobierno de Gana Perú (y las correcciones y documentos posteriores al primero) no fue similar para Fuerza 2011. Palacios, como varios medios lo han documentado ya, sufrió presiones por no aprovechar más su espacio a favor de la hija de Alberto Fujimori.

<sup>9</sup> Cabe precisar que dicho viraje no ocurría en todos los espacios informativos de Canal N, pero sí era visible en el programa 'La Hora N' de Jaime de Althaus y durante algunas coberturas informativas en vivo. El noticiario 'Primero a las ocho', conducido por Josefina Townsend no tuvo esa orientación a favor de los candidatos del fujimorismo, y la periodista se pronunció sobre el particular, Cfr <http://www.youtube.com/watch?v=88PdM43IJAM> precisando que no acatarían presiones luego de la salida de Patricia Montero.

<sup>10</sup> Sobre este asunto, Cfr. el excelente reportaje de David Rivera "¿Podrá el Grupo El Comercio detener a Ollanta Humala?" en la revista Poder, 27 de abril 2011, disponible en [http://www.poder360.com/article\\_detail.php?id\\_article=5456](http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=5456) la nota del diario El Mundo "Dos periodistas de El Comer-

Este grupo El Comercio actual es radicalmente distinto -en cuanto a la línea editorial y las características de los accionistas con mayor peso en la empresa- del grupo El Comercio del 2000, especialmente desde octubre 2008<sup>11</sup>, y ello explica su desempeño en la campaña de las elecciones generales y también en la contienda municipal de 2010. Cabe anotar dos hechos que ocurrieron en América TV -que como empresa es parte del Grupo El Comercio, con una participación menor de capital de La República-, hacia fines de la segunda vuelta y posterior a ella: el llamado a Jaime Bayly para que condujera un programa de TV de 'campaña' anti Ollanta Humala, y en el que básicamente comentaba 'refritos', es decir, acusaciones que desde el 2006 hubo contra el candidato nacionalista; y la no renovación de contrato a la periodista Rosa María Palacios, quien -si bien no comulgaba con la candidatura de Humala- no prestó su programa para hacer contracampaña o para respaldar abiertamente a Keiko Fujimori.

Acerca del Grupo Epena (de los diarios Correo, Ojo y Ajá) cabe destacar que respaldó la política gubernamental del segundo gobierno de Alan García, especialmente desde las columnas del director de Correo, Aldo Mariategui. El periodista coincidía en gran medida con la línea del 'perro del hortelano' expresada en los artículos de opinión del ex presidente (publicados en la sección Opinión del diario El Comercio en 2007

y 2008). Dada esa coincidencia de visiones o intereses, se entiende, entonces, que el diario Correo haya hecho campaña contra el candidato Humala y a favor de Keiko Fujimori, quien era la candidata de gran parte del establishment<sup>12</sup> cuando Pedro Pablo Kuczynski dejó de parecer una posibilidad. Correo también había simpatizado, antes de PPK, con la candidatura de la ex ministra Mercedes Araóz<sup>13</sup>, por el Apra, pero las cifras de las encuestas le fueron adversas y enfrentó también tensiones con algunos líderes del partido. En diversos registros<sup>14</sup> quedó claro que García ayudó a 'partir el electorado' al respaldar, consecutivamente o en simultáneo a Luis Castañeda, Araoz y PPK<sup>15</sup>, para debilitar la candidatura de Alejandro Toledo. Y también acogió la candidatura<sup>16</sup> de Keiko Fujimori desde 2010; aunque a lo largo del gobierno de García hubo evidencias de una alianza con el fujimorismo, ésta sólo pudo comprobarse con una revelación de cables difundidos por WikiLeaks<sup>17</sup> en febrero 2011.

También llamó la atención en la campaña electoral de las presidenciales la cobertura informativa de Frecuencia Latina, a favor de Fuerza 2011/en contra de Gana Perú, ya que, en la década anterior, el gobierno de Alberto Fujimori retiró la nacionalidad peruana al empresario Baruch Ivcher para que perdiera su canal raíz de que la línea editorial del programa Contrapunto perjudicara los intereses del *fujimontesinismo*.

No discuto en este texto, reitero, la posibilidad de que un medio plantee con claridad su preferencia política, sino, la forma como se construye información, por vías de la desinformación y la mentira en ciertos casos, por la omisión, o como decía previamente, mezclando opinión en espacios claramente informativos.

## II- Algunos casos destacados de desinformación.

Los medios que producen noticias están obligados a ofrecer información verificada, no tendenciosa, e, idealmente, durante una campaña electoral, deben dar espacio a las actividades y propuestas más importantes de todos los candidatos. En la práctica usual del periodismo, los candidatos que suelen merecer más cobertura son los que tienen ventaja en las encuestas de opinión.

Podemos clasificar a los medios a los que nos referimos en este texto de acuerdo a los tipos de periodismo que señalan Bill Kovach y Thomas Rosenstiel<sup>18</sup>. Indican que el tipo tradicional, de fiscalización de los poderes y de precisión en la búsqueda de la verdad se denomina 'periodismo de verificación'<sup>19</sup>: es el que realizan los grandes diarios o los de referencia. Podríamos ubicar, en ciertos momentos, en ese modelo a los diarios El Comercio y La República, en Lima. El "periodismo de aseveraciones" es otra modalidad, que básicamente consiste en registrar y difundir noticias, una práctica ancla-

cio: 'Nos despidieron por no apoyar a Fujimori'" del 22 de abril de 2011, en <http://www.elmundo.es/america/2011/04/22/noticias/1303426156.html> y la nota del diario La Primera "Los despidieron de Canal N por 'humanizar' a Ollanta", 22 de abril 2011, p. 3.

<sup>11</sup> Uceda, Ricardo, "Cómo cae un director de El Comercio", en la revista Poder [http://www.poder360.com/article\\_detail.php?id\\_article=1652](http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=1652) abril 2009, y Fowks, Jacqueline, "Reorganización y despidos" en IDL-Reporteros, ver <http://idl-reporteros.pe/2010/11/13/reorganizacion-y-despidos-en-el-comercio/> noviembre 2010.

<sup>12</sup> Ver el video de La Mula de una actividad de recaudación de fondos para la campaña de PPK en la que destaca Susana de la Puente Wiese representante del banco de inversión JP Morgan, entre otros <http://lamula.pe/2011/03/02/la-reu-fashion-de-ppk/danae/>

<sup>13</sup> Un interesante análisis del significado de la candidatura de Araóz y el Apra, por Alberto Vergara en la revista Poder [http://www.poder360.com/article\\_detail.php?id\\_article=5249](http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=5249)

<sup>14</sup> Vergara, Alberto. "El Perú tras la elección imposible" en Letras Libres, julio 2011 <http://www.letraslibres.com/revista/letrillas/el-peru-tras-la-eleccion-imposible>

<sup>15</sup> Diario 16, "Ahora Alan apoya a PPK" en <http://diario16.pe/noticia/1359-ahora-alan-apoya-a-ppk>, 7 de febrero 2011.

<sup>16</sup> El Comercio glosa una entrevista que concedió Alan García al diario español ABC: "Alan García sobre la candidatura de Keiko Fujimori: 'No tendría por qué inspirar temor'", Cfr. <http://elcomercio.pe/politica/480569/noticia-alan-garcia-sobre-candidatura-keiko-fujimori-no-tendria-que-inspirar-temor> del 18 de mayo de 2010.

<sup>17</sup> Dongo Soria, Debora. "WikiLeaks: Keiko Fujimori dio detalles de su acuerdo con el Apra" <http://elcomercio.pe/politica/716493/noticia-wikileaks-keiko-fujimori-dio-detalles-su-acuerdo-apra> del 20 de febrero 2011.

<sup>18</sup> Kovach, Bill y Tom Rosenstiel. *Blur*, Nueva York, Bloomsbury, 2010.

<sup>19</sup> Op. Cit. p. 37.

*Este grupo El Comercio actual es radicalmente distinto -en cuanto a la línea editorial y las características de los accionistas con mayor peso en la empresa- del grupo El Comercio del 2000, especialmente desde octubre 2008, y ello explica su desempeño en la campaña de las elecciones generales y también en la contienda municipal de 2010. “Reorganización y despidos” en IDL-Reporteros, ver <http://idl-reporteros.pe/2010/11/13/reorganizacion-y-despidos-en-el-comercio/> noviembre 2010.*

da en la simultaneidad y la velocidad, en la que el rumor, las hipótesis, alegaciones, cargos, acusaciones y suposiciones pasan directamente a la audiencia: “Los ingredientes se vuelven el producto”<sup>20</sup>. El ejemplo más claro para el caso limeño es Radioprogramas del Perú. Los autores denominan al tercer tipo ‘periodismo de afirmación’, en el cual el énfasis es la producción de contenidos de una única tendencia o punto de vista, reafirman las ideas preconcebidas de sus audiencias y de esa forma ganan su lealtad: “Quienes lo practican son fuertemente ideológicos y a menudo demagógicos”<sup>21</sup>. Los casos más evidentes en Lima podrían ser La Razón y Expreso, sin embargo, en ciertos momentos de la campaña, los diarios Correo y Peru21 tuvieron esas mismas características.

#### a) Dos antecedentes

Un par de casos que podríamos considerar antecedentes a estas prácti-

cas de desinformación (o por lo menos de periodismo sin verificación, sin corroboración) en cobertura electoral en medios ‘no comprados’ (a diferencia de lo que ocurrió en 1999-2000) ocurrieron en setiembre 2010. Pedro Pablo Kuczynski alertó acerca del supuesto riesgo de un “sacudón” en la economía si ganaba Susana Villarán en las municipales, según Barclay’s Bank. La agencia oficial Andina<sup>22</sup> fue la primera en difundir la nota y luego varios medios la ‘rebotaron’, entre ellos El Comercio<sup>23</sup>. Ambos difundieron el dicho de PPK sin tener el informe a la vista ni buscar la verificación del banco. Alan García le dio mayor vuelo a la noticia<sup>24</sup>, pidiendo a los inversionistas que no tuvieran miedo, en tanto que el diario La República criticó<sup>25</sup> las declaraciones alarmistas de PPK, tanto en la primera plana<sup>26</sup> como en los espacios de noticias y opinión. Poco después, un representante<sup>27</sup> de Barclay’s Bank desmintió al candidato de la Alianza por el gran cambio y Kuczynski<sup>28</sup> luego retroce-

dió e intentó ‘acomodar’ sus declaraciones.

El segundo caso que podemos considerar como antecedente, también durante la campaña de las elecciones municipales, fue la información<sup>29</sup> acerca de una acusación hecha por Lourdes Flores Nano durante el debate con Susana Villarán en Villa El Salvador. La candidata del Partido Popular Cristiano (PPC) sostuvo que Villarán se reunió en Venecia con Peru Support Group (PSG) que apoyaba a Sendero Luminoso: sin embargo, no verificaron que es una red de intelectuales y activistas ajena y contraria al PCP-SL. Al día siguiente, los medios tuvieron que publicar el pronunciamiento aclaratorio de la agrupación<sup>30</sup>. Sin embargo, por ejemplo, Peru21<sup>31</sup> persistía en reiterar la acusación del supuesto vínculo con un grupo que apoyaba al terrorismo. Una carta aclaratoria de un miembro peruano<sup>32</sup> del PSG en días posteriores puede dar cuenta de la dimensión del error, no sólo

<sup>20</sup> Ibid p. 40.

<sup>21</sup> Ibid p. 45.

<sup>22</sup> Cfr. Andina: “Kuczynski: Preferencias electorales hacia la izquierda preocupa (sic) a mercados internacionales”, 20 setiembre 2010 <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=kC2UKKq5khc>

<sup>23</sup> Cfr. El Comercio: “Kuczynski advierte un ‘sacudón’ en los mercados internacionales por preferencias electorales hacia la izquierda” <http://elcomercio.pe/economia/642490/noticia-kuczynski-advierte-sacudon-mercados-internacionales-preferencias-electorales-hacia-izquierda> 20 setiembre 2010.

<sup>24</sup> Cfr. Peru21: “García: inversionistas no deben temer por las elecciones” <http://peru21.pe/noticia/642592/garcia-inversionistas-no-deben-asustarse-elecciones-del-21-de-setiembre-2010>.

<sup>25</sup> Cfr. Columna ‘Cristal de Mira’ de Humberto Campodónico “PPK y los tres motivos del oidor”, <http://www.larepublica.pe/columnistas/cristal-de-mira/ppk-y-los-tres-motivos-del-oidor-22-09-2010> del 22 de setiembre 2010.

<sup>26</sup> Ver reproducción de la portada de La República del 22 de setiembre [http://ppkuy-farsante.blogspot.com/2011\\_04\\_01\\_archive.html](http://ppkuy-farsante.blogspot.com/2011_04_01_archive.html)

<sup>27</sup> Cfr. La República, “No nos preocupa si gana la derecha o la izquierda” <http://www.larepublica.pe/impresas/no-nos-preocupa-si-gana-la-izquierda-o-la-derecha-2010-09-23> del 23 de setiembre 2010 y la portada aquí: [http://1.bp.blogspot.com/-o9BOZWkDC8/TZyYtVX-1VI/AAAAAAAAAAQ/3JFanvmm\\_no/s1600/kuko2.jpg](http://1.bp.blogspot.com/-o9BOZWkDC8/TZyYtVX-1VI/AAAAAAAAAAQ/3JFanvmm_no/s1600/kuko2.jpg)

<sup>28</sup> Cfr. Peru21 <http://peru21.pe/noticia/643012/ppk-eleccion-edil-no-pone-riesgo-inversiones-del-22-de-setiembre-2010>.

<sup>29</sup> Cfr. El Comercio: Lourdes Flores criticó a Susana Villarán por presunto apoyo a Sendero Luminoso <http://elcomercio.pe/politica/645657/noticia-lourdes-flores-critico-susana-villaran-presunto-apoyo-sendero-luminoso> 27 de setiembre 2010. Y “Dos visiones distintas para gobernar Lima” en la versión impresa del diario al día siguiente: <http://elcomercio.pe/impresas/notas/dos-visiones-distintas-gobernar-lima/20100928/645881>

<sup>30</sup> Ver en la edición en internet de El Comercio <http://elcomercio.pe/politica/646002/noticia-peru-support-group-respndio-lourdes-flores-acusacion-contra-susana-villaran> del 28 de setiembre 2010.

<sup>31</sup> Ver <http://peru21.pe/noticia/646536/lourdes-respuestas-villaran-no-refutan-hechos>

<sup>32</sup> Cfr. Carta de Rafael Drinot publicada en la columna de Mirko Lauer de La República <http://www.larepublica.pe/columnistas/observador/carta-de-londres-30-09-2010> del 30 de setiembre de 2010.

cometido por Flores Nano, sino por los medios.

Estos dos casos, de relajamiento, descuido y/o desconocimiento de la prensa sumados a la intención de favorecer una candidatura tienen como resultado la pobre información que en ocasiones llega a los electores. Estos dos antecedentes también sirven para mostrar dos de los principales ejes o ángulos de mira con los cuales la mayoría de la prensa intentó estigmatizar y atacar la candidatura de Ollanta Humala: el riesgo económico y la cercanía a grupos extremistas y/o terroristas.

*Acerca del Grupo Epena (de los diarios Correo, Ojo y Ajá) cabe destacar que respaldó la política gubernamental del segundo gobierno de Alan García, especialmente desde las columnas del director de Correo, Aldo Mariategui*

#### **b) La supuesta opinión favorable de Ollanta Humala sobre Abimael Guzmán**

Uno de los noticieros de Frecuencia Latina (Canal 2) difundió en abril una nota producto de la edición de un video grabado en Madrid en 2009, cuando Ollanta Humala declaraba acerca de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán y la lucha contra el terrorismo. La nota se llamó 'El discurso de Ollanta Humala sobre Sendero

Luminoso'<sup>33</sup> y presentó imágenes y texto en *off* de matanzas en Lima –como Tarata– y con fondo musical tétrico, de daños y muertos por atentados de Sendero Luminoso.

Luego indicaba que Humala hizo un **símil** entre Guzmán y el "héroe de la literatura **Robin Hood**". Al comparar la grabación de las declaraciones sin editar con la nota presentada, es posible notar un matiz: el candidato había dicho que al inicio de la actividad del grupo terrorista en Ayacucho en algunas comunidades fue visto como el que ponía orden por la ausencia del Estado. En El Comercio el eco o 'rebote' de la información fue en la línea de Canal 2<sup>34</sup>. Además, la nota de Canal 2 destacaba que Humala calificaba a Guzmán de "**preso político**", pese a que el candidato dijo que los responsables políticos de los hechos (del PCP-SL y del MRTA) estaban en la cárcel, es decir, no hubo la frase literal "preso político".

La organización Gana Perú envió una carta notarial<sup>35</sup> a Canal 2 quejándose de la "manipulación" de las declaraciones y tanto los presentadores del noticiero de la mañana (Jessica Tapia y Mario Saldaña) como Mónica Delta negaron que tal cosa hubiera ocurrido, y transmitieron las declaraciones sin editar que acompañaban la carta notarial<sup>36</sup>.

#### **c) El supuesto vínculo de Carlos Tapia con Sendero Luminoso**

Otro caso similar, de desinformación por el uso tendencioso o inexacto de la información ocurrió en Peru21<sup>37</sup> hacia fines de abril, bajo el titular 'Los nexos de Carlos Tapia con Abi-

mael'; la bajada indicaba: "apareció en foto con cabecilla terrorista y firmó comunicados exigiendo su liberación".

La nota mostraba una foto antigua, al parecer, reproducción de una publicada en un medio impreso en 1970, de un grupo de estudiantes y profesores de la Universidad de Huamanga, donde estudió Tapia y donde enseñó Abimael Guzmán. La nota de Peru21 avanza sin dar pistas de cuándo Tapia firmó dicho comunicado exigiendo la liberación de Guzmán, y fue en 1970 cuando Sendero Luminoso no estaba aún conformado como tal, y el entonces estudiante formaba parte de una organización política radical, distinta a la del fundador del PCP-SL. Esta forma de sesgar la realidad es cuestionable pues Peru21 no informó que tiempo después, Tapia abandonaría su agrupación y que utilizó el conocimiento que tuvo de Abimael Guzmán para investigar a Sendero Luminoso<sup>38</sup> (era calificado como *senderólogo* en los años 90) y que fundó una ONG para ayudar a los desplazados por la violencia en los años 80 y 90. Tan distinta era su posición a la de Abimael Guzmán que el local de la ONG sufrió un atentado por el grupo terrorista.

La nota de Peru21 fue cuestionada en las redes sociales, tanto así que ese día surgió en Twitter el hashtag #soyterruco con el cual los tuiteros acompañaban afirmaciones absurdas y exageradas con las cuales se autodenominaban o convertían en "terroristas"; una selección de dichos tuits fue recogida en una entrada de la plataforma de blogs La Mula<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> Cfr. la grabación de la nota en Frecuencia Latina <http://www.youtube.com/watch?v=PoAIZr1fkf8&feature=related>

<sup>34</sup> Cfr. El Comercio en internet: "Ollanta habló de Sendero Luminoso y Abimael Guzmán en España" <http://elcomercio.pe/politica/738557/noticia-muestran-video-que-humala-llamapreso-politico-abimael-guzman> del 6 de abril de 2011.

<sup>35</sup> Cfr. en el *caché* de la página oficial de la campaña de Humala (el dominio ollantapresidente.net expiró y la web no está disponible) <http://web-cache.googleusercontent.com/search?q=cache:i0uomCqfpLAJ:www.ollantapresidente.net/gana-peru-solicita-rectificacion-a-frecuencia+carta+notarial+gana+peru+frecuencia+latina&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=pe> También puede verse la nota de desmentido en el diario La Primera, que fue parte de la campaña de Gana Perú [http://www.diariolaprimera.com/online/politica/desmienten-informacion-de-canal-2\\_83391.html](http://www.diariolaprimera.com/online/politica/desmienten-informacion-de-canal-2_83391.html) del 7 de abril 2011.

<sup>36</sup> Cfr. el 'rebote' del video en la edición en línea de El Comercio <http://elcomercio.pe/politica/739080/noticia-noticiero-tv-responde-humala-video-sobre-sendero-luminoso> del 7 de abril 2011.

<sup>37</sup> Cfr. Peru21 "Los nexos de Carlos Tapia con Abimael" <http://peru21.pe/noticia/747861/nexos-carlos-tapia-abimael> del 25 de abril de 2011.

<sup>38</sup> Cfr. Caretas 1408, "El disco duro de Abimael" <http://www.caretas.com.pe/1408/abimael/abimael.html> abril de 1996.

<sup>39</sup> Ver <http://lamula.pe/2011/04/25/lo-mejor-de-soyterruco/twittermulero> del 25 abril 2011.

Meses después, luego de la segunda vuelta electoral, el diario La Razón<sup>40</sup>, que había respaldado la campaña de Keiko Fujimori, publicó una nota muy parecida a la de Peru21: en la leyenda de la foto del ahora ex asesor de la PCM, afirmaba: “Tapia siempre junto a los terroristas más avezados y cabecillas”.

Cabe recordar que la táctica de acercar o relacionar a un personaje con Sendero Luminoso es, especialmente desde los años 90, una de las formas discursivas más eficientes de desacreditar a un personaje o de generar temor y rechazo hacia él.<sup>41</sup> Siguiendo la teoría de la impresión o encuadre (*framing*) de Shanto Iyengar, podríamos decir que estas noticias, en la línea de asociarlo a él o a uno de sus colaboradores más cercanos (Tapia) a Sendero Luminoso, incidían en la imagen que él mismo se construyó en 2006, extremista, radical, violentista, antidemocrático cuando aún era más fresco el recuerdo del Andahuaylazo y no había deslindado ni con su hermano Antauro ni con el presidente Hugo Chávez. Hubo también, durante la campaña, informa-

ciones en esta línea que vinculaban al mismo candidato con las FARC, especialmente en los diarios Peru21 y La Razón.

#### **d) El movimiento en la Bolsa de Valores o la fluctuación del dólar supuestamente causados por la aprobación de Humala en encuestas de intención de voto**

Hubo varios momentos en los cuales, especialmente la prensa escrita, destacó señales negativas de la economía peruana asociándolas a una mejor posición del candidato de Gana Perú en las encuestas, o viceversa: el fortalecimiento del nuevo sol si Humala tenía menos intención de voto.

Una de esas ocasiones fue en particular significativa por la gráfica que utilizó el diario Perú21<sup>42</sup> en la primera plana: una ilustración de un billete de un dólar contenía el rostro de George Washington llevándose las manos a la frente en señal de desesperación o preocupación. El titular rezaba “Baja el dólar 2.77”, la bajada: “Caída de Humala en encuestas fortalece el sol y la Bolsa”. Además

afirmaba en la bajada: “Especialistas afirman que resultado de sondeo de Datum reduce temor de inversionistas”. En la misma línea, una noticia de fines de mayo, cuando se acercaba la segunda vuelta electoral, del diario El Comercio<sup>43</sup> afirmó: “Incertidumbre por las elecciones hace caer la bolsa en 5.17%” y agregaba: “Analistas señalan que afectó la cercanía en las encuestas de Keiko Fujimori y Ollanta Humala”. El canal de cable Willax<sup>44</sup>, que también respaldó la candidatura de Keiko Fujimori, entrevistó al titular de la BVL ese mismo 31 de mayo, y se sumó a ese discurso.

Ya en marzo, esta misma ‘familia’ de noticias en Perú21 apareció así el 21 de marzo<sup>45</sup> en la edición en línea: “Dólar trepó por avance de Humala”, y al día siguiente la nota de la edición impresa<sup>46</sup> atribuyó a Humala el incremento en el tipo de cambio del dólar. “El precio del dólar subió ayer a los S/.2.784, su mayor nivel en un mes, debido a los últimos resultados de las encuestas que ubican en segundo lugar al candidato de Gana Perú, Ollanta Humala”, indicó. Sin embargo, no hay cita más allá de un informe del Barclay’s Bank. El informe del banco refiere lo siguiente, de acuerdo al diario: “Durante la jornada, el tipo de cambio tocó un máximo de S/.2.789, luego de que Barclays Capital recomendara a sus clientes comprar dólares ante la posibilidad de que Humala llegue a la segunda vuelta presidencial”.

Dicha noticia fue cuestionada, como en setiembre, nuevamente por el columnista Humberto Campodónico del diario La República<sup>47</sup>, en un texto titulado “Guerra sucia y terrorismo

---

*Este grupo El Comercio actual es radicalmente distinto -en cuanto a la línea editorial y las características de los accionistas con mayor peso en la empresa- del grupo El Comercio del 2000, especialmente desde octubre 2008, y ello explica su desempeño en la campaña de las elecciones generales y también en la contienda municipal de 2010. “Reorganización y despidos” en IDL-Reporteros, ver <http://idl-reporteros.pe/2010/11/13/reorganizacion-y-despidos-en-el-comercio/> noviembre 2010.*

---

<sup>40</sup> Cfr. La Razón “Asesor de Humala pidió que liberen a Abimael Guzmán” <http://www.larazon.com.pe/html/indice.php?in=201006155555a> del 15 de junio 2011.

<sup>41</sup> Burt, Jo Marie. Violencia y autoritarismo en el Perú. Bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, SER, 2009. Ver además Fowks, Jacqueline, El recurso al miedo y a la incertidumbre en la escena política peruana 1990-2006 <http://www.javeriana.edu.co/felafacs2006/mesa2/documents/jfowks.pdf> ponencia presentada en el XII Encuentro de Felafacs, Bogotá, 2006.

<sup>42</sup> Peru21, edición del 13 de mayo 2011.

<sup>43</sup> Cfr. El Comercio <http://elcomercio.pe/impres/impres/notas/incertidumbre-elecciones-hace-caer-bolsa-17/20110531/766265> del 31 de mayo 2011.

<sup>44</sup> Cfr. entrevista de Cecilia Valenzuela “Incertidumbre en la Bolsa de Valores” <http://sites.willax.tv/ceciliavalenzuela/entrevistas/incertidumbre-en-la-bolsa-de-valores.html> del 31 de mayo de 2011

<sup>45</sup> Cfr. Peru21 <http://peru21.pe/noticia/730897/dolar-trepo-avance-humala>

<sup>46</sup> Cfr. Peru21 “Dólar subió en reacción ante diversas encuestas” <http://peru21.pe/impres/impres/edicion/2011-03-22> del 22 de marzo de 2011 y <http://peru21.pe/impres/noticia/dolar-sube2784-incertidumbre-electoral/2011-03-22/299794>

<sup>47</sup> Cfr. La República <http://www.larepublica.pe/node/337268/print> del 23 de marzo de 2011.

*Cabe recordar que la táctica de acercar o relacionar a un personaje con Sendero Luminoso es, especialmente desde los años 90, una de las formas discursivas más eficientes de desacreditar a un personaje o de generar temor y rechazo hacia él.*

financiero” y destacaba que esas noticias eran puestas en agenda en especial por Pedro Pablo Kuczynski y que Barclay’s Bank se prestaba a ese tipo de maniobras informativas.

Incluso, al día siguiente del ballottage, cuando la Bolsa no decidió declarar feriado bancario pese a que sabía cuán nerviosos podían estar los inversionistas de corto plazo y cayó, Kuczynski reiteró los miedos con sus declaraciones, como quedó registrado en el Diario 16<sup>48</sup>. Dicho diario, dirigido por Juan Carlos Tafur, fue creado para respaldar la campaña de Alejandro Toledo, pero cuando no pasó a la segunda vuelta, se convirtió en el tercer diario capitalino crítico de Fuerza 2011 y a favor de Gana Perú.

### III- La opinión en primera plana del diario El Comercio

El decano de la prensa nacional se ha caracterizado a lo largo del tiempo por sus titulares de primera plana declarativos, expositivos e informativos, sobre hechos en curso y no ha sido su estilo interpretar u opinar en ese espacio del diario. Durante la campaña electoral presidencial hubo varios casos de noticias abridoras de primera plana basadas sólo en la valoración o apreciación del plan de Gobierno de Gana Perú, sin acudir a otras fuentes de información que corroboraran sus interpretaciones de dicho texto.

A continuación, un listado de titulares de primera plana de dicho diario que muestran tales características, de opinión mezclada con información y/o de crítica a Humala. También consignamos el único titular contrario a la campaña de Keiko Fujimori en ese lapso:

25 de marzo 2011 - Plan de gobierno es estatista y autoritario<sup>49</sup>

26 de marzo de 2011 – Humala pretende estatizar empresas<sup>50</sup>

29 de marzo de 2011 – Economía sufre remezón por alza de Humala en sondeos<sup>51</sup>

18 de abril de 2011 – Humala no deslinda con Hugo Chávez<sup>52</sup>

19 de abril de 2011 – Humala maquilla su propuesta radical con nuevos jales<sup>53</sup>

28 de abril de 2011 – Plan de Keiko Fujimori no corrige errores de los 90<sup>54</sup>

8 de mayo – Toledo: Ollanta apoyó el andahuaylazo<sup>55</sup>

12 de mayo – Gana Perú ahonda incertidumbres sobre plan de gobierno<sup>56</sup>

26 de mayo – Cable señala que Humala torturó en Madre Mía<sup>57</sup>

Una línea de tiempo acerca de algunos hechos que enlazan medios y política puede colaborar también a comprender el momento vivido, en cuando a las decisiones de cobertura informativa, en particular en el Grupo El Comercio:

### Cronología

21 de abril: En las redacciones capitalinas se conoce la noticia de la salida de la jefa de informaciones de Canal N Patricia Montero.

22 de abril: diario español El Mundo publica entrevista a Patricia Montero, quien explica que su despido se debió a que la cobertura de Canal N “humanizó a Humala”.

27 de abril: un completo informe de la revista Poder<sup>58</sup> documenta las discusiones y tensiones entre los periodistas con poder de decisión y los accionistas con poder de decisión en el Grupo El Comercio, en medio de la coyuntura electoral y debido a los cambios en Canal N y los rumores de más cambios en América TV.

29 de abril: Keiko Fujimori y Ollanta Humala se presentan en el Instituto Prensa y Sociedad para exponer sobre libertad de prensa. Canal N transmite en vivo, en su totalidad, la intervención de Fujimori, no así con Humala. La explicación fue que

<sup>48</sup> Cfr <http://diario16.pe/noticia/5899-kuczynski-mete-miedo-en-la-bolsa-de-valores> del 6 de junio de 2011.

<sup>49</sup> <http://elcomercio.pe/impres/2011-03-25>

<sup>50</sup> <http://elcomercio.pe/impres/2011-03-26>

<sup>51</sup> <http://elcomercio.pe/impres/2011-03-29>

<sup>52</sup> <http://elcomercio.pe/impres/2011-04-18>

<sup>53</sup> <http://elcomercio.pe/impres/2011-04-19>

<sup>54</sup> <http://elcomercio.pe/impres/2011-04-28>

<sup>55</sup> <http://elcomercio.pe/impres/2011-05-08>

<sup>56</sup> <http://elcomercio.pe/impres/2011-05-12>

<sup>57</sup> <http://elcomercio.pe/impres/2011-05-26>

<sup>58</sup> Rivera, David, “Podrá el grupo El Comercio detener a Ollanta Humala?”, en [http://www.poder360.com/powerbreakfast.php/article\\_detail.php?id\\_article=5456](http://www.poder360.com/powerbreakfast.php/article_detail.php?id_article=5456) del 27 de abril 2011.

el candidato llegó 40 minutos tarde al evento.

29 de abril: Medios capitalinos anuncian el retorno de Jaime Bayly<sup>59</sup> para un programa durante 13 domingos en Canal 4. El primer programa se transmitió el 1ro. de mayo y consistió en repetir acusaciones contra Ollanta Humala. La tónica se repitió en ediciones siguientes.

5 de mayo: en entrevista en el diario La República, el periodista de investigación Gustavo Gorriti indica que se ha formado un “frente mediático” contra la campaña de Ollanta Humala. Al día siguiente, Panamericana TV entrevista al periodista sobre el mismo tema<sup>60</sup>.

16 de mayo: el dibujante Miguel Det envía una carta<sup>61</sup> al director de Perú21, Fritz Du Bois, renunciando a seguir como colaborador del suplemento de humor ‘El Otorongo’. Dice del diario: “éste no duda en sacrificar la verdad y apuesta por dejar una vez más nuestro país en las patas de conocidos ladrones y criminales” y pide que retiren su nombre del suplemento que “forma parte de su asqueroso periódico, devenido pasquín fujimorista”.

19 de mayo: Canal N no transmitió el momento del ‘juramento por la democracia’ realizado por Ollanta Humala con la presencia de intelectuales y representantes de la ‘sociedad civil’ en la Casona de San Marcos, y puso en su lugar un informe de ‘las divas del pop’ en el programa ‘13 Horas’.

19 de mayo: durante conversatorio ‘Las elecciones peruanas en el espejo de la prensa extranjera’, periodistas extranjeros de la agencias EFE, France Presse, BBC, TV japonesa y Opera Mundi, destacan y lamentan la cobertura informativa sesgada mayori-

---

*...la masividad de eco de la denuncia contra el vicepresidente Omar Chehade, evidencia nuevamente no sólo el sano afán de fiscalización de los poderes y la voluntad de lucha anticorrupción, sino también la intención de ataque (político) a un lado del poder con el que la mayoría de propietarios de medios capitalinos no simpatiza.*

---

tariamente a favor de la candidatura Keiko Fujimori.

19 de mayo: Rosa María Palacios entrevista a director periodístico de Canal N acerca de la omisión de la cobertura del evento de Humala. Fabricio Torres explica que habían anunciado la nota de las ‘reinas del pop’ y que además hubo una pelea en el Congreso en el momento de la juramentación, “pero no hubo ninguna mala intención”.

20 de mayo: el conductor del programa ‘13 horas’, Nicolás Salazar<sup>62</sup>, da su versión acerca de la omisión de la cobertura del juramento por la democracia de Ollanta Humala.

28 de mayo: algunos medios<sup>63</sup> capitalinos informan que América TV rechazó la posibilidad de un programa de TV con Mario Vargas Llosa y teniendo como reportero principal a Gustavo Gorriti (propuesto para balancear el sesgo del programa dominical de Jaime Bayly).

29 Mayo : el analista político Steven Levitsky, durante una entrevista en

Canal 7, sostiene que tiene que informarse sobre la campaña electoral en la prensa extranjera porque los medios peruanos “no informan”.

31 de mayo: el escritor Mario Vargas Llosa solicita<sup>64</sup> al diario El País —a cargo de la sindicación (o derechos de publicación) de sus textos periodísticos— que El Comercio deje de publicar sus columnas de opinión “porque en su afán de impedir por todos los medios la victoria de Ollanta Humala, viola las más elementales normas de objetividad y ética periodística”.

#### **IV. El papel de los medios capitalinos en los primeros tres meses del gobierno**

Pese a la agresividad y fuerte sesgo contrario a la campaña de Gana Perú —del cual hemos mostrado algunos episodios y características— después del 28 de julio (toma de mando), la intensidad de la crítica es menor y las modalidades por las cuales se construye información adversa al gobierno actual es distinta a la descrita previamente. Las noticias se producen de acuerdo a las formas tradicionales, es decir, sin los rasgos de desinformación, omisión o edición ‘malintencionada’ de declaraciones.

El rol de los medios, en estos tres primeros meses de la gestión de Gana Perú, ha tenido momentos de fiscalización seria, por ejemplo, en los informes del diario El Comercio acerca de los congresistas de diversas bancadas y que presidían comisiones, entre ellas la de Gana Perú, con conflictos de intereses. Pese a la primera alerta que realizó el diario acerca de este hecho, sólo fue en setiembre cuando la mayoría de medios prestaron interés al parlamentario Amado Romero, apodado ‘Come Oro’, quien representa a los mineros informales de Puno.

<sup>59</sup> Ver en RPP <http://eltopochannel.blogspot.com/2011/05/miguel-det-renuncia-el-otorongo.html>

<sup>60</sup> Ver [http://www.poder360.com/powerbreakfast.php/article\\_detail.php?id\\_article=5456](http://www.poder360.com/powerbreakfast.php/article_detail.php?id_article=5456) en 24 Horas del 6 de mayo de 2011.

<sup>61</sup> Ver <http://eltopochannel.blogspot.com/2011/05/miguel-det-renuncia-el-otorongo.html>

<sup>62</sup> Ver <http://lamula.pe/2011/05/20/periodista-de-canal-n-explica-veto-a-juramentacion-de-humala/rafaelponc>

<sup>63</sup> Ver en La República <http://www.larepublica.pe/impresia/canal-4-rechaza-programa-mario-vargas-llosa-2011-05-28>

<sup>64</sup> Ver una nota al respecto en IDL-Reporteros y el facsimilar de la carta de MVLL <http://idl-reporteros.pe/2011/05/31/ultimo-minuto-mario-vargas-llosa-retira-su-columna-de-el-comercio/>

En los casos de las críticas al jefe de Devida, Ricardo Soberón, y la ministra de la Mujer, Aida García Naranjo, ha sido más evidente un afán político-ideológico de ataque a ambos personajes, que ciertamente protagonizaron situaciones polémicas y cuestionables.

Sin embargo, la masividad de eco de la denuncia<sup>65</sup> contra el vicepresidente Omar Chehade, evidencia nuevamente no sólo el sano afán de fiscalización de los poderes y la voluntad de lucha anticorrupción<sup>66</sup>, sino también la intención de ataque (político) a un lado del poder con el que la mayoría de propietarios de medios capitalinos no simpatiza. Cabe destacar que en los dos primeros meses de la gestión

de Humala, los medios limeños se mostraron básicamente empáticos y cómodos con el gobierno, especialmente luego de los nombramientos en el ministerio de Economía y en el Banco Central de Reserva. Posteriormente, el anuncio del gravamen minero también fue bien recibido por la prensa capitalina. Un reclamo formulado por un sector del periodismo, el hecho de que el presidente no declare en los momentos de crisis y acumulación de denuncias, no ha tenido eco, pues tanto el jefe de Estado como la primera dama han optado en esos momentos por 'no contaminarse' o no contagiarse con su entorno problemático: han estado resolviendo esas situaciones vía mensajes en Twitter o delegando a sus subordinados a dar respuestas

'de fórmula' ('el asunto será investigado', 'no hay blindaje', etcétera) en la mayoría de los casos.

Lo más probable es que entre los medios y el Ejecutivo se mantenga esta tensión o este ciclo entre la denuncia, el ataque y el acomodamiento. Recordemos, además, que especialmente a algunos medios capitalinos les incomoda la idea propuesta en el plan de gobierno de Gana Perú de revisar las formas de entregar concesiones en el espacio radioeléctrico. Los casos de Argentina, Ecuador y Venezuela son una sombra bajo la cual no quieren estar y esa posibilidad sigue siendo el fantasma en esas relaciones, normalmente tirantes entre los medios de comunicación y el poder oficial<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Difundida inicialmente por IDL-Reporteros el 15 de octubre 2011, ver [idl-reporteros.pe/2011/10/15/cosas-de-brujas/](http://idl-reporteros.pe/2011/10/15/cosas-de-brujas/)

<sup>66</sup> Otros casos de denuncias que no tuvieron la misma dimensión y masividad han señalado a militares en retiro del entorno del presidente Ollanta Humala: uno fue nombrado jefe de Defensa Civil (y tuvo que ser separado del cargo porque no cumplía con los requisitos-grado para el puesto), otro es el coordinador intersectorial del plan del Valle de los Ríos Apurímac y Ene, entre otros.

<sup>67</sup> La autora agradece la colaboración de Nicolás Bello Amézaga en la búsqueda de documentación preliminar para este texto.