

Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú

Informe anual 2006-2007

Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú

Informe anual 2006-2007



Oxfam

Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú
Informe anual 2006-2007

© Oxfam GB
Oficina del Programa Perú
Baltazar La Torre 906, Lima 27 – Perú
Telefax: (51 1) 264 1223

Correo electrónico: programa_peru@oxfam.org.pe
www.oxfam.org.uk

Primera edición: junio 2007
2.000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2007-05840
ISBN 978-9972-9721-5-7

Fotografías: Archivos Trípode Comunicaciones SAC y Congreso de la República

Corrección: Rosario Rey de Castro

Diseño y edición gráfica: Alicia Infante

Impresión: Punto Impreso

Presentación	9
¿Hacia dónde va la integración en Sudamérica? Farid Kahhat	13
Crecimiento y pobreza Humberto Campodónico	19
Perfil del empresariado en el Perú Francisco Durand	27
Cafetaleros empresarios María Isabel Remy	35
La alpaca peruana William Vivanco	41
Construcción de un nuevo escenario para la descentralización Javier Azpur	49
Educación: Avanzando de sobresalto en sobresalto y sin norte claro Patricia de Arregui	57
Balance de las políticas de salud Margarita Petrera	65
Cambio climático: ¿Problema del futuro? Julio García	73
Derechos humanos: ¿De la transición al conflicto? Javier Ciurlizza	81
El monopartidismo a la peruana: Una estructura conservadora del poder Santiago Pedraglio	89
Participación política de la mujer. Pelando la cebolla Susana Villarán	95
La justicia en el Perú: ¿Alguna buena noticia? Ernesto de la Jara	103
Discriminación y racismo en el Perú: ¿Cómo estamos? Wilfredo Ardito	109

El estado de las migraciones internacionales en el Perú Óscar Sandoval	115
La cooperación internacional y las ONG en debate Mariano Valderrama	125
Anexo	131

Cualquier organización, sea esta pública o privada, con o sin fines de lucro, necesita poner en práctica simultáneamente muchas competencias para lograr sus objetivos, para cumplir su misión. Pero hay una competencia fundamental, una forma de trabajar que mejor define y sintetiza cómo hacerlo. Me gustaría sugerir que la competencia central de Oxfam es lo que en inglés se denomina *networking*, es decir, la capacidad de conectar unas organizaciones con otras y formar redes en torno a metas comunes.

Nuestra misión recoge esta idea: *trabajamos con otros* para superar la pobreza y el sufrimiento. En un mundo crecientemente interdependiente es imposible imaginar otro modo de atacar ambas formas de injusticia social que no sea sumando esfuerzos con otros organismos de la sociedad civil, del Estado o del mercado.

La pobreza es un fenómeno complejo que es el resultado de procesos económicos, políticos y culturales que no son controlados por un solo actor y que, en el contexto de la globalización, dependen crecientemente de las decisiones de actores externos. Estos procesos van configurando arreglos sociales (prácticas, relaciones, normas, instituciones, ideologías), muchos de ellos de larga data, que mantienen a un número inhumano de personas en la pobreza y sin la posibilidad de ejercer sus derechos. Por eso, la única manera de superar la pobreza es influyendo sobre el *conjunto* de la sociedad para cambiar sus arreglos y todos sus habitantes puedan ejercer sus derechos.

El sostenido crecimiento económico del Perú del último lustro, con estupendas cifras de producto, inflación, exportaciones, etcétera, pero con impacto marginal en la reducción de los niveles de pobreza, es quizá el mejor indicador de la necesidad de revisar los supuestos que sostienen el modelo de crecimiento económico y las políticas de lucha contra la pobreza centradas en el pobre.

Entender la pobreza en el marco de la sociedad donde se manifiesta pasa por hablar de las relaciones entre los pobres y los que no son pobres; entre los distintos grupos humanos, mujeres y hombres, ancianos y jóvenes, de diversa procedencia cultural y étnica, que ejercen sus derechos de una manera desigual. Implica preguntarse por qué se reproduce la *desigualdad*. Por ello, la inclusión de este término en el título de nuestro *Informe* es indicativa del enfoque con el que nos aproximamos a nuestra misión en el Perú. Como dice el economista Adolfo Figueroa en un estudio citado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD: «El Perú no está muy desigual, el Perú es un país muy desigual. Su alto grado de desigualdad es una característica estructural». Eliminar la pobreza sin atacar la desigualdad es como hacer pan en un horno sin fuego.

Son numerosas las organizaciones, sobre todo de la sociedad civil, que trabajan en esta perspectiva y buscan incluir en la agenda pública el debate de temas orientados a lograr cambios en políticas, prácticas o ideas para enfrentar y disminuir la desigualdad. Oxfam forma parte de algunas de estas iniciativas en el Perú en los últimos años: trabajando con productores cafetaleros y alpaqueros para que accedan al mercado en condiciones más

justas; apoyando el derecho de las comunidades a participar en las decisiones públicas sobre inversión privada; denunciando la violación de los derechos laborales de las mujeres en el sector agroexportador; promoviendo la implementación de políticas a favor de la reparación a quienes sufrieron la violencia política, mostrando la gravedad del problema de la indocumentación y de las normas y prácticas que desde el Estado contribuyen a mantener este problema; apoyando la descentralización de gobiernos locales y regionales que permitan a la ciudadanía contar con gestiones eficientes y democráticas; identificando los efectos negativos de la liberalización comercial para los productores agropecuarios y el acceso a los medicamentos para los que tienen menos recursos.

Hay muchas otras áreas en las que tienen el mismo propósito de combatir la desigualdad en las que Oxfam Gran Bretaña no participa directamente en el Perú pero que comparte y defiende. Por citar apenas dos ejemplos relevantes: el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo y a proteger y promover sus derechos sexuales y reproductivos, o la larga lucha contra la corrupción y a favor de un Poder Judicial transparente y eficiente. Sin embargo, este rol no parece ser bien entendido por algunos sectores que quisieran restringir las acciones de la sociedad civil a la implementación de proyectos asistenciales o filantrópicos.

Afortunadamente, son cada vez más las voces dentro y fuera del país que llaman la atención sobre la desigualdad (medida, por ejemplo, como concentración del ingreso entre los más ricos) como impedimento para la superación de la pobreza. Un reto complementario es la necesidad de construir un amplio consenso nacional alrededor de un proyecto común como, por ejemplo, el de vivir en una sociedad donde todos seamos iguales en el ejercicio de nuestros derechos y reconocidos diferentes en el ejercicio de nuestra libertad. Esta combinación de objetivos —lucha contra la desigualdad y construcción de un proyecto colectivo común— es a lo que se denomina *cohesión social*, propuesta relevante que viene tomando impulso gracias a la Unión Europea y, en nuestra región, a la CEPAL.

Sin embargo, poco ganaremos reemplazando unos términos por otros si a la par no cambiamos nuestras prácticas. En particular, si no trabajamos consistentemente para construir acuerdos interinstitucionales entre sociedad civil, Estado y mercado con el objetivo explícito de disminuir la desigualdad en el Perú, condición indispensable para la superación de la pobreza. La cooperación al desarrollo tiene competencia para contribuir al logro de este esfuerzo.

Con el ánimo de contribuir a la reflexión, nuestro *Informe* presenta un breve análisis de las principales áreas en las que debemos trabajar juntos en dicha perspectiva. Estas expresan espacios de realización potencial de los derechos de las peruanas y peruanos, dando cuenta de la magnitud del reto que enfrentamos pero también de las iniciativas y alternativas que se vienen poniendo en marcha para superar la pobreza y disminuir la desigualdad.

Los artículos han sido escritos por expertos en cada uno de los temas presentados que provienen de diversos sectores del país (academia, medios de

comunicación, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, etcétera). Agradezco en nombre de Oxfam sus valiosas contribuciones, porque nos permiten ofrecer a nuestros lectores una breve guía autorizada del estado de la pobreza, la desigualdad y el desarrollo en el Perú de hoy. También agradezco a Andrés Longhi por las estupendas fotos que acompañan el *Informe* y que proceden de un interesante proyecto de fotografía social que lidera.

Al final del documento podrán encontrar un anexo con información sobre el trabajo desarrollado por Oxfam en el Perú en el transcurso de nuestro año financiero recientemente concluido (de mayo 2006 a abril 2007). Allí se resumen los contenidos principales de nuestras intervenciones, incluyendo nuestras acciones para conectarnos y articularnos mejor y más ampliamente con los sectores público y privado para seguir desarrollando nuestra competencia central. También se detallan el volumen y destino de los fondos comprometidos para cada uno de los programas que ejecutamos, así como los que fueron necesarios para el mantenimiento de nuestra operación en el Perú.

Creemos que este es un medio fundamental, aunque todavía insuficiente, de dar cuenta de nuestro trabajo en el país. Por ello, estamos explorando formas complementarias de hacerlo, de modo que nuestros principales interlocutores tengan una idea cabal del trabajo que realizamos junto a decenas de organizaciones públicas y privadas dentro y fuera del Perú para hallar soluciones duraderas a la pobreza y el sufrimiento.

Martín Beaumont

Gerente del Programa Perú
Oxfam Gran Bretaña



Karen Navarro / Tripode

¿Hacia dónde va la integración en Sudamérica?

Farid Kahhat

Profesor e investigador de la Especialidad de
Ciencia Política de la Universidad Católica

Aunque se haya convertido en un lugar común hablar de la globalización de la economía mundial, lo cierto es que los patrones de integración de las economías nacionales en los mercados internacionales sugieren que, con excepciones notables como el Sudeste Asiático, tiende a prevalecer un proceso de regionalización. En otras palabras, antes que integrarse con la economía internacional como un conjunto diferenciado, las economías nacionales tienden a integrarse con otras economías pertenecientes a su misma región geográfica.

Ello en parte responde a una paradoja política planteada por el propio proceso de globalización. La democracia presupone la existencia de una comunidad política que se gobierna a sí misma. Pero si bien nunca antes hubo tanta gente dotada del derecho a elegir a sus propios gobernantes, los gobiernos del mundo en desarrollo nunca tuvieron tan poco control sobre procesos que se originan más allá de sus fronteras, y que pueden tener un efecto dramático sobre lo que ocurre dentro de ellas. Una forma de rescatar un nivel significativo de gobernabilidad democrática en el ámbito interno, y de poder de negociación en el ámbito internacional, es avanzar en el proceso de integración, tanto económica como política, en el ámbito regional.

Pero los procesos de integración en Sudamérica atraviesan por una etapa particularmente crítica. Estos incluyen la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), y la eventual confluencia de ambos en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Una primera idea es analizar la estrategia político-comercial aplicada por Estados Unidos hacia la región. Este país ha negociado tratados bilaterales como parte de una estrategia de mayor aliento. Recordemos que en la VIII Reunión Ministerial del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), celebrada el año 2003 en Miami, la infructuosa insistencia de países como Brasil por incluir en la agenda las medidas anti-*dumping* y los subsidios agrícolas de Estados Unidos llevó a admitir la posibilidad de suscribir un documento minimalista, para evitar el fracaso de la reunión.

A su vez, durante la V Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), realizada en Cancún el año 2004, Brasil, junto con otros países, coordinó la formación del Grupo de los 21. Este se abocó a condicionar la discusión de los temas de pro-

piedad intelectual a la introducción en la agenda del tema de los subsidios agrícolas de los países desarrollados. La negativa de estos últimos a tratar seriamente el asunto hizo que la Conferencia fuese clausurada sin arribar a conclusión alguna.

« Una forma de rescatar un nivel significativo de gobernabilidad democrática en el ámbito interno, y de poder de negociación en el ámbito internacional, es avanzar en el proceso de integración, tanto económica como política, en el ámbito regional. »

Esto ha llevado a Estados Unidos a intentar obtener con negociaciones bilaterales (por ejemplo, primero con Chile, y luego con Colombia, Ecuador, Perú y Panamá), o subregionales (por ejemplo, con Centroamérica), los objetivos que no ha podido lograr hasta ahora en los foros de negociación comercial hemisférica y global (por ejemplo, el ALCA y la OMC). La contraprestación a los países que acceden a las exigencias en materia de propiedad intelectual y subsidios agrícolas es el acceso al mercado de Estados Unidos. Por eso, una vez recibida la invitación para negociar un tratado de libre comercio, Chile perdió de súbito el interés que había mostrado en una mayor integración con el Mercosur, mientras que el gobierno peruano decidió (contra la posición de su Cancillería), abandonar el Grupo de los 21.

El otro objetivo de esas negociaciones bilaterales sería el de neutralizar las iniciativas del Brasil para conformar un bloque



negociador sudamericano de asuntos comerciales y de otra índole. Ello es evidente al revisar la identidad de los únicos países latinoamericanos que ni han suscrito ni están negociando tratados de libre comercio con los Estados Unidos: por un lado, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (es decir, el Mercosur en pleno), y por otro, Venezuela (es decir, la «República Bolivariana» de Hugo Chávez) y Bolivia (gobernada desde el año pasado por el Movimiento Al Socialismo de Evo Morales).

Un segundo punto que hay que tomar en cuenta es el statu quo de los bloques de integración presentes actualmente en Sudamérica. La CAN sufrió un revés con la salida de Venezuela. El gobierno venezolano argumentó que Colombia y el Perú propinaron una estocada mortal al proceso de integración andino al suscribir tratados de libre comercio con Estados Unidos. Lo paradójico del asunto es que Hugo Chávez abandona la CAN mientras alega ser partidario del proceso de integración sudamericano. De hecho, su decisión de dejar la CAN fue anunciada en una reunión que tenía como propósito poner en marcha un componente de los acuerdos de integración energética aprobados en el marco de la CSN. El problema, sin embargo, es que en los acuerdos formales de la CSN la consolidación de esta entidad se concibe explícitamente como el producto de un proceso de confluencia entre la CAN y el Mercosur. Efectivamente, esta última aprobó ya la creación de un parlamento regional que debía derivar lecciones de la experiencia prolongada —aunque no siempre fructífera— del Parlamento Andino, con el cual habría eventualmente de unirse para crear un Parlamento Sudamericano. Al abandonar la CAN, el gobierno de Venezuela debilita uno de los cimientos sobre los que debía edificarse la CSN.

El retiro de Venezuela de la CAN podría ser compensado en parte por el ingreso de Chile como Miembro Asociado, aunque todavía no están claras las condiciones de su participación (por ejemplo, qué acuerdos previos habrá de suscribir, y de cuáles se abstendrá de participar). Pero la variable externa que mayor presión ejerce en favor de preservar la unidad de la CAN es la propuesta de la Unión Europea de negociar un Acuerdo de Asociación entre ambos bloques de integración. Pero esa propuesta a su vez plantea a la CAN el reto de mantener su cohesión interna en el proceso de negociación. El Acuerdo de Asociación comprendería tres componentes: un tratado de libre comercio, un acuerdo de cooperación (centrado en promover la «cohesión social» en los países andinos), y acuerdos en materia de democracia y derechos humanos.

« El retiro de Venezuela de la CAN podría ser compensado en parte por el ingreso de Chile como Miembro Asociado, aunque todavía no están claras las condiciones de su participación. »»

Si bien existen diferencias entre los países andinos en torno a asuntos comerciales (por ejemplo, los actuales gobiernos de Bolivia y Ecuador son reacios a suscribir tratados de libre comercio), el que la negociación no se restrinja a ellos permite vislumbrar escenarios en los que se podría conceder incentivos particulares a Ecuador y Bolivia (por ejemplo, un trato preferencial en áreas sensibles de su comercio exterior), o al conjunto

de la CAN (por ejemplo, la ayuda asociada a los acuerdos de cooperación), que permitirían llegar a buen puerto.

Aunque habría que agregar que las negociaciones previas de la Unión Europea con Chile y México sugieren la conveniencia de moderar nuestro optimismo. Por lo demás, el objetivo fundamental de la ayuda exterior de la Unión Europea es la reducción de la pobreza y, salvo por Bolivia, sus prioridades en esa materia no están precisamente en Sudamérica. Pero, por otro lado, el Acuerdo de Asociación que negociará la CAN, así como el que eventualmente retomará el Mercosur, podrían tener una cualidad imprevista: ofrecer un modelo de integración (basado en el mercado, pero con un Estado regulador y redistribuidor), diferente a aquellos que, pese a su escasa viabilidad en el futuro previsible, hoy polarizan a parte de la región (por ejemplo, ALCA contra ALBA, o Alternativa Bolivariana para América, que promueven Bolivia, Cuba y Venezuela, que constituye un triángulo sin base dado que Bolivia y Cuba virtualmente no tienen relaciones económicas entre sí, y ambos reciben subsidios de Venezuela).

El Mercosur, por su parte, también atraviesa por una etapa crítica. Persiste el reclamo permanente de Paraguay y Uruguay, según el cual son las negociaciones bilaterales entre Argentina y Brasil las que en realidad definen el curso de acción del bloque (en beneficio propio, es de presumir). Ello, a su vez, llevó a Uruguay a sugerir la posibilidad de iniciar negociaciones para suscribir un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, y a Paraguay a contemplar la posibilidad de permitir la instalación de una base militar estadounidense en su territorio, en ambos casos con la intención de reforzar su posición negociadora dentro del Mercosur. Brasil y

Argentina respondieron estableciendo (a la usanza de la Unión Europea) un fondo de compensación, el que probablemente no hará mayor diferencia en vista de lo exiguo del monto asignado (alrededor de 100 millones de dólares). A todo esto se suma ahora el diferendo entre Argentina y Uruguay por el asunto de las papeleras instaladas en la frontera entre ambos países. Lo grave aquí no es el diferendo en sí, sino la inoperancia de los mecanismos de resolución de conflictos del Mercosur. Al menos en otros conflictos de interés las partes acudían directamente a los foros de la OMC para resolver sus disputas. En esta ocasión, recurrieron primero a una instancia de resolución de conflictos del Mercosur, tan solo para ignorarla cuando la decisión de esta resultó desfavorable a una de las partes.

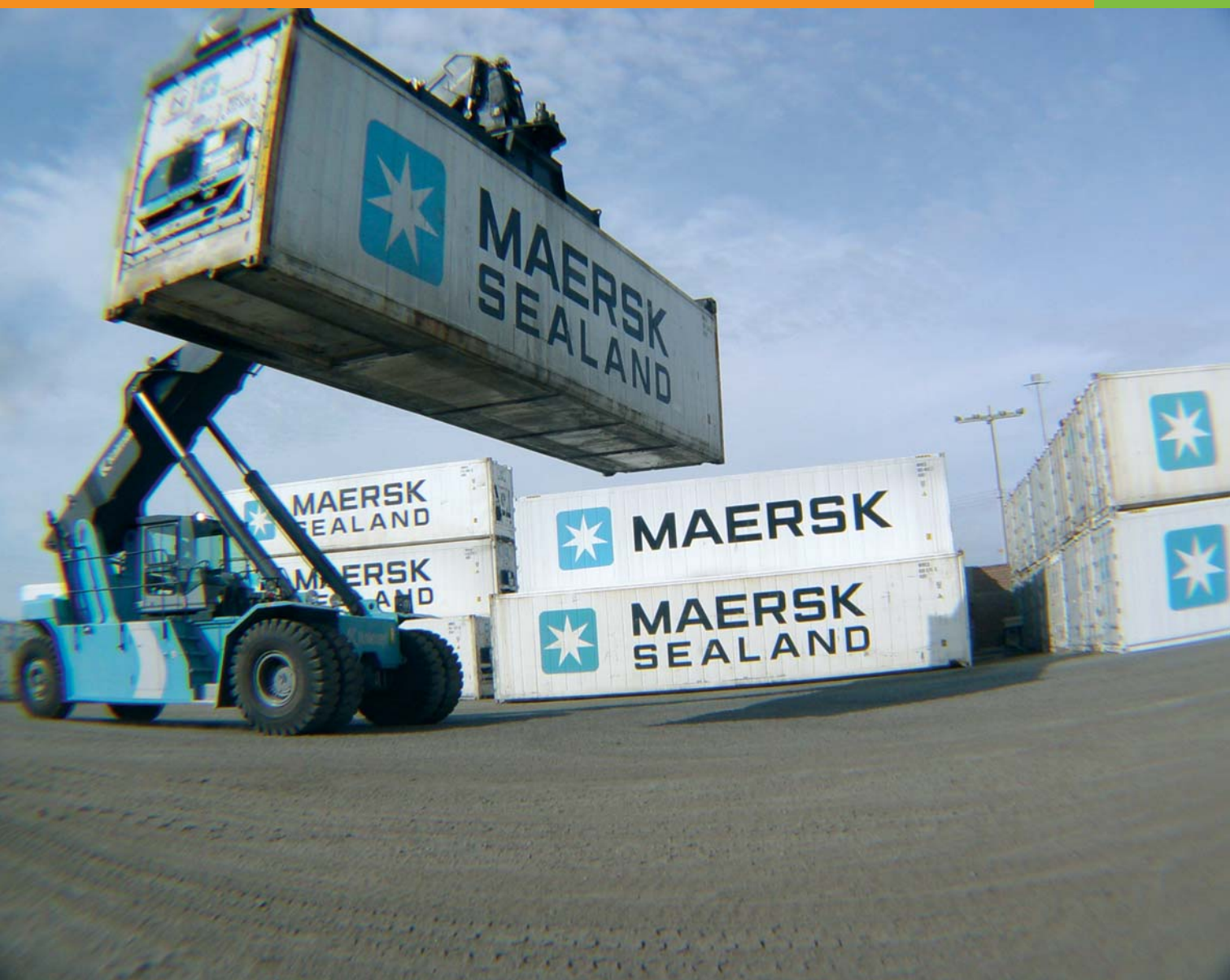
« Tal vez la única forma de establecer un modus vivendi sea organizar un proceso de integración de geometría variable...»

Todo lo dicho proyecta una sombra de duda sobre las perspectivas de la CSN. Esta seguirá avanzando en el plano de los acuerdos ya adoptados en materia de integración energética (aunque persisten las dudas sobre la viabilidad económica del «Anillo Energético del Sur» bajo su diseño original) y física, es decir, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA, la cual involucra al Perú a través de la construcción de dos carreteras interoceánicas y una carretera interamazónica, las que tampoco han estado exentas de cuestionamientos). El problema surgirá más bien en el plano de la integración económica en general, y de la



integración comercial en particular. Porque más allá del debate sobre el giro hacia la izquierda que se vendría produciendo en la región, las «izquierdas» que gobiernan Venezuela y Chile respectivamente representan modelos políticos y económicos bastante disímiles entre sí. Tal vez la única forma de establecer un *modus vivendi* en la materia (al

menos durante un tiempo), sea organizar un proceso de integración de geometría variable, en el que diferentes países avancen a diferentes ritmos en diferentes componentes del proceso de integración (Gran Bretaña, por ejemplo, sigue siendo parte de la Unión Europea, pese a que no se sumó ni a la «Zona del Euro» ni al «Acuerdo de Schengen» sobre política migratoria).



Andrés Longhi / Tripode

Crecimiento y pobreza

Humberto Campodónico

Profesor de la UNMSM, investigador asociado de Desco y
columnista económico del diario La República

Todos los días escuchamos decir que al país le va muy bien y que, en su mayoría, los indicadores macroeconómicos —exportaciones, superávit fiscal, reservas internacionales y tasa de inflación— están en azul intenso. El indicador más usado para medir el crecimiento es el producto bruto interno (PBI), que se viene incrementando desde hace varios años. En 2006, este indicador creció en 8%, cifra que puede compararse con la de los países del sudeste asiático. El PBI nos dice cuál es el valor de todo lo producido por el país en un año determinado; es decir, es la sumatoria de los aportes a la producción de todos los agentes del sistema económico.

Para los economistas ortodoxos, el crecimiento del PBI basta para alcanzar el mejor de los mundos, pues permitiría reducir la pobreza en la misma proporción. En otras palabras, el crecimiento del PBI automáticamente generaría beneficios para toda la población. Es la tesis del llamado ‘chorreo’ hacia los estratos más pobres.

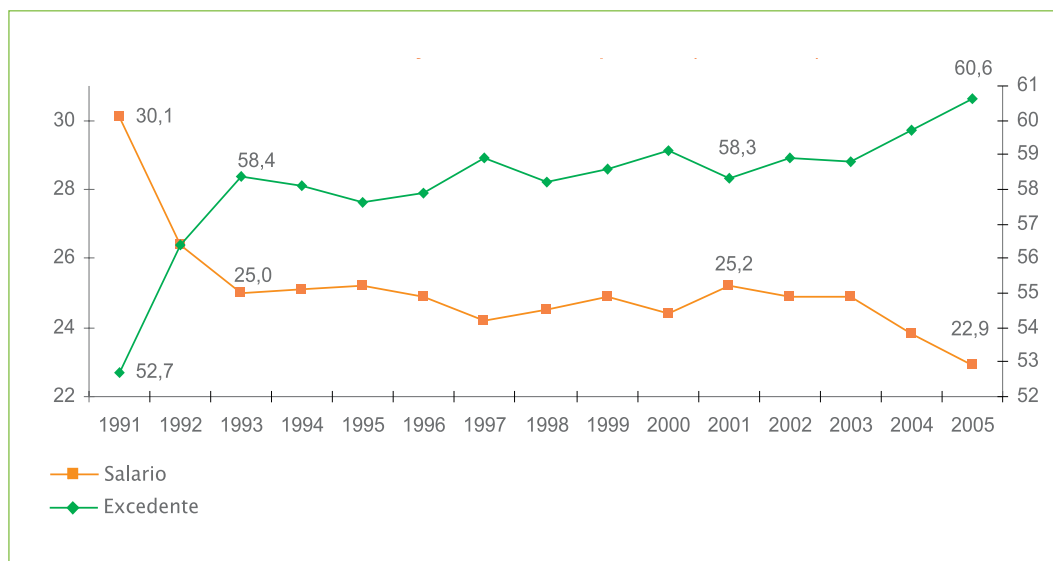
Sin embargo, dicho planteamiento ha sido criticado por otros economistas, para quienes el crecimiento económico es condición necesaria —aunque no suficiente— para mejorar el nivel de vida de la población. Lo que nos están diciendo esos investigadores es que los frutos del crecimiento pueden ‘concentrarse’ en los sectores de altos ingresos, motivo por el cual la mayor parte de la población no siente la bonanza anunciada con bombos y platillos por los medios de comunicación.

Esta paradoja —una bonanza macroeconómica que no trae bienestar a la población, sino todo lo contrario— ha sido explicada por diversos economistas¹ y puede entenderse mejor si observamos la forma en que se han repartido los frutos del crecimiento económico entre el capital y el trabajo en los últimos quince años.

Utilidades y salarios

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) nos dice que, entre 1991 y 2005, los excedentes de explotación² pasaron de 52,7% a 60,6% del PBI: un aumento enorme. Luego del ‘fujishock’, pasaron de 52,7% a 58,4% del PBI en solo dos años, para luego mantenerse estables hasta el 2001. A partir de 2002 —cuando empezó la recuperación económica— el excedente de

Salarios y excedentes de explotación (en porcentaje del PBI)



Fuente: INEI.

¹ Como Jürgen Schuldt en *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*. Lima: CIUP, 2004.

² En su mayor parte, los excedentes de explotación son las utilidades de las empresas. También incluyen los ingresos de los trabajadores independientes.



explotación comenzó a subir, hasta llegar a 60,6% en 2005. El proceso inverso ocurrió con los salarios, que se deterioraron fuertemente después del 'fujishock' (bajaron a 25% del PBI en 1993) y luego se mantuvieron estables hasta 2001. En 2004 se inició la 'caída libre' y bajaron al sótano (22,9% del PBI) en 2005.

En términos monetarios, como el PBI del Perú alcanzó los 261,6 millones de soles en 2005, el 7,2% del PBI perdido por los trabajadores se traduce en los 18,8 millones de soles menos que reciben hoy con respecto a 1991. Lo inverso sucede con las utilidades de las empresas: ahora estas reciben 20,67 millones de soles más que hace catorce años. Y es preciso tener en cuenta que el cálculo que acabamos de hacer solo abarca un año: las pérdidas acumuladas de los asalariados durante estos últimos quince años son bastante mayores.

Esto nos ayuda a entender por qué la población no siente los efectos del crecimiento

económico, pero hay otros elementos que permiten seguir profundizando en esta paradoja. Uno de ellos tiene que ver con el hecho de que el crecimiento económico del PBI que se nos anuncia todos los días no es un buen indicador de la marcha de la economía.

El PBI y el ingreso nacional disponible

En efecto, siempre leemos que el PBI viene creciendo desde hace varios años y que en 2006 creció 8%, cifra comparable a las de los países del sudeste asiático. Pero si analizamos en detalle los elementos que conforman el PBI, nos daremos cuenta de que la situación no es tan bella como la pintan. Veamos.

El PBI es la sumatoria de los aportes a la producción de todos los agentes del sistema económico. En 2005, según el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), el PBI fue de 148.548 millones, en soles de 1994.³ En

PBI e ingreso nacional disponible (millones de soles de 1994)

	2005	2006	Variación (%)
1. Producto bruto interno	148.458	160.383	8,0
2. Menos: Remesa de utilidades	9.736	14.166	45,5
3. Producto nacional bruto (1-2)	138.722	146.217	5,4
4. Términos de intercambio	1.241	9.706	682,1
5. Ingreso nacional bruto (3+4)	139.963	155.923	11,4
6. Más: Transferencias corrientes (remesas)	3.363	4.042	20,2
7. Ingreso nacional disponible (IND) (5+6)	143.326	159.965	11,6
8. IND sin términos del intercambio (7-4)	142.085	150.259	5,8
9. PBI sin términos del intercambio (1-4)	147.217	150.677	2,4

Fuente: BCRP. Elaboración propia.

³ El BCRP hace el cálculo en soles de 1994 para tener una medida constante de los valores. Si se consideraran los soles a su valor actual, evidentemente estos serían mayores.

2006, el crecimiento del PBI fue de 8% y su monto se elevó hasta 160.383 millones de soles de 1994.

Si restamos al PBI las remesas de utilidades de las empresas extranjeras a sus casas matrices (línea 2), tendremos el producto nacional bruto (PNB). En 2006, las remesas de utilidades crecieron 45% —mucho más que el PBI— y fueron 14.166 millones de soles de 1994. El PNB (línea 3) refleja mejor el valor de la producción que de verdad se queda en el país, precisamente porque excluye las ganancias que se van al exterior. Pues bien, el PNB no creció 8% sino solo 5,4%. Pero lo que leemos todos los días es 8%.

Sigamos. Si sumamos al PNB los términos del intercambio (línea 4), obtendremos el ingreso nacional bruto (INB). Los términos del intercambio (TI) nos indican nuestra relación de comercio con los países del mundo. Si los TI son positivos, entonces los precios de los productos que exportamos han mejorado con relación a los de los productos que importamos. Si los TI son negativos, entonces sucede lo inverso.

Pues bien, en 2006 los TI fueron muy positivos (debido a los precios excepcionales de los minerales en el mercado internacional), pues crecieron en la espectacular cifra de 682% con respecto a 2005. Por eso, el ingreso nacional bruto (línea 5) creció en 11,4%, mucho más que el PBI.

La pregunta aquí es: ¿Cuánto de este crecimiento de las exportaciones llega a los bolsillos de la mayoría de la población? La respuesta es que muy poco, como vimos en el gráfico anterior sobre la repartición del PBI en utilidades de las empresas y salarios de la población. Es preciso añadir que 60% de las exportaciones corresponde a la minería, sector que solo emplea a 100 mil trabajadores,

cuando la cantidad de personas en edad de trabajar en el Perú asciende a 13 millones.

Continuemos. En 2006 siguieron creciendo las remesas de nuestros compatriotas que se fueron a vivir al extranjero, que llegaron a 42 millones de soles de 1994. Las remesas de los emigrantes —que ya son tres millones en diferentes países del mundo— contribuyen a mejorar los ingresos de sus familias en el Perú. Cuando estas remesas se agregan, obtenemos el ingreso nacional disponible (línea 7), que se incrementó en 11,6% en 2006. En este caso, es preciso resaltar que la magnitud de las remesas de los emigrantes con respecto al PBI es pequeña, a diferencia de otros países, como los de América Central, donde su impacto en el PBI es muy importante.

Hemos visto, entonces, que la mención de la sola cifra de crecimiento del PBI es engañosa. Hay algo más: ¿El actual crecimiento económico es sostenible, es decir, perdurable en el tiempo? La respuesta es no, porque nuestro crecimiento depende en gran medida de los precios de los minerales que exportamos, que a su vez dependen de la evolución de la economía internacional. Como la economía es cíclica, hoy estamos en la época de buenos precios y vacas gordas. Pero en algún momento esto se va a terminar, y los precios de los minerales van a bajar, con lo que la ganancia por términos del intercambio también bajará.

Si eliminamos la ganancia que hemos tenido en 2006 por los buenos términos de intercambio, veremos (línea 8) que el crecimiento del ingreso nacional disponible solo habría sido de 5,8% y el del PBI tan solo 2,4% (línea 9). Esto podría suceder con más rapidez de lo que se piensa, pues el crecimiento de Estados Unidos ha comenzado a disminuir: solo ha llegado a 1,4% del PBI en el primer trimestre de 2007.



La precariedad en el empleo y los bajos salarios

Otro de los problemas que inciden en el escaso impacto del crecimiento económico en el bienestar de la población está relacionado con los precarios niveles de empleo y los bajos salarios. Esta situación se agravó en el Perú desde el autogolpe del 5 de abril de 1992, cuando se emitió una serie de dispositivos legales tendientes a 'flexibilizar' las condiciones laborales. En otras palabras, las leyes se modificaron en favor del capital y en contra del trabajo.

Veamos cuál es la situación actual, luego de trece años. El Ministerio de Trabajo nos dice que de los 3'646.000 asalariados privados en el Perú (línea 6), solo 10,3% tenía un contrato indefinido, nombrado o permanente (línea 1). En 1990, según un estudio de Juan Chacaltana,⁴ 40% de los asalariados de Lima tenía contrato

permanente, lo que quiere decir que ha habido un notable deterioro. El sector que más sufre es construcción, donde solo 1,3% de los trabajadores tiene contrato indefinido.

Quienes tienen contrato a plazo fijo (línea 2) son 20,1% del total en 2005 (en 1990, en Lima, eran 34%). El empleador es quien decide si renueva o no el contrato, cuya duración varía entre tres y seis meses. Si no les renueva, se quedan sin trabajo. En este caso, quienes mejor están son los sectores de industria y servicios.

Quienes están sin contrato (línea 4) son 64,9% de los 3'646.000 trabajadores, es decir, 2'360.000 trabajadores. Aquí también hay un notable deterioro, pues en 1990, en Lima, los 'sin contrato' eran solo 32%.⁵ Pero ¿qué quiere decir 'sin contrato'? Algunos podrían pensar que se trata de los 'services'. Pues

Asalariados privados según tipo de contrato y rama de actividad económica, 2005 (%)

Tipo de contrato	Construcción	Extractiva	Comercio	Industria	Servicios	Total(%)
1. Contrato indefinido, nombrado o permanente	1,3	8,2	10,6	10,9	13,1	10,3
2. Contrato a plazo fijo	12,1	8,7	15,5	24,7	28,9	20,1
3. Otro*	2,8	1,0	4,6	4,2	7,6	4,6
4. Sin contrato	83,8	82,1	69,3	60,2	50,4	64,9
5. Total (en %)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
6. Total (número de trabajadores)	907.739	650.748	264.988	482.657	1'340.025	3'646.157
7. Ingreso promedio (en soles/ mes)	626	638	726	800	1.108	850

* Incluye los convenios de formación laboral juvenil / prácticas profesionales, contratos de aprendizaje, locación de servicios y periodos de prueba. Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza Continua 2005 (enero-diciembre).

⁴ Chacaltana, Juan. «Reforma en la contratación y despido en el Perú de los 90». En <www.cedepperu.org>.

⁵ Ibídem.

Un modelo económico con problemas estructurales

Las empresas de la Bolsa de Valores de Lima (BVL) rompieron todos los récords en 2006, pues obtuvieron una rentabilidad promedio (RP) de 29,2%. Una RP aceptable en cualquier país oscila entre 10% y 12%, lo que significa que una RP de 29,2% está entre las mejores del mundo. En la medida en que la rentabilidad expresa la relación entre la utilidad neta y el patrimonio, de mantenerse en esos niveles, las utilidades netas permiten recuperar en poco más de tres años el íntegro del patrimonio.

Según Gerens - Escuela de Gestión y Economía, de donde provienen las cifras, el incremento de la RP se explica principalmente por el significativo aumento registrado por el margen de ventas (utilidad/ventas). Así, de 2004 a 2006 las ventas crecieron 40%, mientras que las utilidades se dispararon: crecieron 141%. Debido a ello, el margen de ventas casi se duplicó, pasando de 13,2% en 2004 a 22,7% en 2006.

Este aumento de las utilidades de las empresas de la BVL no se ha traducido, sin embargo, en un incremento de salarios. En efecto, según la Nota Semanal del BCRP, en Lima Metropolitana los sueldos reales (descontada la inflación) de los empleados bajaron de 108,7 en 2004 a 105,5 a junio de 2006, mientras que los salarios reales de los obreros pasaron de 89,1 a 90,4 en el mismo periodo (<www.bcrp.gob.pe>, cuadro 80).

Estas cifras son corroboradas por el Reporte de Inflación del BCRP (enero de 2007), que dice que de 2001 a 2005 las remuneraciones aumentaron 3% pero la productividad del trabajo subió 4,1%, por lo que el costo laboral unitario (CLU) fue negativo (-1,1%). En 2006 sucedió lo mismo: las remuneraciones aumentaron 0,6% (compárese esta cifra al aumento de las utilidades de 141%) y la productividad del trabajo en 2,5%, con lo que el CLU fue de -1,9%.

Esto permite explicar por qué aumenta el margen de utilidades/ventas que señala Gerens. Los empleados y obreros no están obteniendo una repartición proporcional a la de la bonanza económica que viven las empresas, pues sus salarios permanecen estancados o retroceden. Dice el BCRP que la cosa seguirá igual en 2007, ya que el CLU continuará siendo negativo («Salarios: cuesta abajo en la rodada»). En <www.cristaldemira.com>, 11 de febrero de 2007).

Continúa, entonces, lo que Jürgen Schuldt dijo claramente en su libro *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*: la gente no siente en los bolsillos los frutos del crecimiento, porque estamos frente a un problema de estilo de crecimiento. Se trata de problemas estructurales del modelo económico. Hay que modificarlo para que podamos crecer, redistribuyendo.

Fuente: <www.cristaldemira.com>.



no: se trata de trabajadores ‘en negro’, a quienes el empleador les paga fuera de planilla y, por tanto, no tienen vacaciones, seguro social ni pensión de jubilación.⁶ Como se ve, en todas las ramas los ‘sin contrato’ son más de 50% del total: llegaron a 84% en el sector construcción.

Con respecto a los salarios (línea 7), podemos ver que, en promedio, en ningún sector el salario alcanza a cubrir las dos canastas básicas (1.200 soles al mes) necesarias para alimentar una familia de cinco personas. Los mejor pagados son los asalariados del sector servicios (1.108 soles al mes) y los peor pagados son los del sector construcción (626 soles al mes). Se puede apreciar, también, que todos los asalariados ganan más que el salario mínimo de 500 soles mensuales.

Las cifras que hemos mostrado no incluyen al enorme sector informal de cerca de seis millones de peruanos, la mayoría de los cuales apenas gana el salario mínimo. Por definición, ellos no tienen ningún tipo de contrato de trabajo (lo mismo que 65% de los asalariados que está en el sector privado).

Conclusión

Las cifras sobre crecimiento económico pueden ser muy buenas, pero el concepto es engañoso, pues no refleja el verdadero impacto de ese crecimiento en los agentes económicos —sobre todo en los más pobres— debido a que la repartición del excedente es muy desigual. Eso se aprecia claramente en la distribución de las utilidades y salarios, que vienen evolucionando en sentido opuesto desde hace más de quince años. Esto tuvo su origen en la reforma antiobrera de 1992 del régimen de Fujimori–Montesinos, que deterioró las condiciones de empleo hasta tal punto que 65% de los asalariados peruanos no tiene contrato. Esto incidió en los bajos niveles de remuneraciones de los asalariados privados, y especialmente en la situación de los trabajadores informales, que representan 49% de la población económicamente activa en el país. Es necesario cambiar esta situación, comenzando por una nueva Ley General del Trabajo (que lleva años en el Congreso) y por el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, muy debilitadas desde 1992.

⁶ Según Julio Gamero —ex viceministro de Trabajo—, 20% de los 514 mil asalariados de Lima Metropolitana de la mediana y gran empresa (cincuenta o más trabajadores) son trabajadores ‘en negro’, lo que equivale a más de 100 mil trabajadores. Esta importante violación a la Ley o no se menciona o se pasa por agua caliente.



Andrés Longhi / Tripode

Perfil del empresariado en el Perú

Francisco Durand

Especialista en temas de empresa y política, y reforma del Estado

En 2007, el sector empresarial en el Perú ha adquirido contornos definitivos que son resultado de la adopción del modelo de economía de mercado desde 1990, el grado y tipo de crecimiento que este genera a partir de esa fecha, la reducción de la capacidad reguladora del Estado y la mayor integración al mercado mundial.

Cuadro 1

Número de empresas según tamaño, 2001

Tamaño	Número	Porcentaje
Mediana y grande ¹	7.348	1,44
Pequeña ²	35.075	6,89
Micro ³	467.001	91,67
Total	509.024	100,00

¹ Ventas anuales mayores a 750 mil dólares.

² Ventas anuales entre 80 mil y 749.999 dólares.

³ Ventas anuales menores a 80 mil dólares.

Elaboración propia.

Fuente: Comisión de Promoción de la Pequeña y Microempresa (PROMPYME). Documento de trabajo sobre los principales resultados hallados en la encuesta a los empresarios de Gamarra. Lima: PROMPYME y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2004, p. 7.

La estructura del poder económico empresarial fundada en este periodo se puede describir como una pirámide. Su extraña forma se debe a un desigual desarrollo del sector empresarial, lo que se revela en la cantidad de empresas grandes, medianas, pequeñas y micro. Al año 2001, existen 509 mil empresas, de las cuales 467 mil son micro, 37 mil pequeñas y 7.348 grandes y medianas (véase el cuadro 1). Dentro de las grandes, unas cien corporaciones predominan en las ramas más rentables de la nueva economía peruana (destacando las del sector financiero y el minero-energético).

Salvo en el vértice de la pirámide, donde predomina un capitalismo corporativo moderno, la mayoría corresponde a empresas de propiedad familiar y capital nacional. En el vértice puntiagudo se ubican las multinacionales (EMN) y los grupos de poder nacionales, algunos dirigidos por gerentes (Ferreiros, Alicorp, Wu) o por jefes familiares (Banco de Crédito del Perú, Brescia, Delgado Parker, Graña y Montero, Olaechea, Raffo, Wong, Wu). La cúpula se compone de corporaciones nacionales o extranjeras con accionariado amplio.

Los grupos nacionales que subsisten en el estrato superior aún son, en su mayoría, dirigidos por familias propietarias, pero no tienen el control total de la propiedad. Algunas grandes empresas peruanas han colocado acciones en las bolsas de valores del extranjero y de Lima, lo que abre la posibilidad de que sus propietarios pierdan el control sobre ellas y da pie a una mayor extranjerización accionaria. Además, las Asociaciones de Fondos de Pensiones (AFP) han venido comprando acciones aceleradamente desde 1995 (véase el cuadro 2).

Es importante considerar que los gerentes han empezado gradualmente a dirigir más grupos, desplazando a los jefes familiares gracias a su talento y capacitación para un mejor manejo de organizaciones compuestas por decenas de firmas en condiciones de alta competencia internacional. Un caso de emergencia de un nuevo líder empresarial nacional es Dionisio Romero Paoletti, único heredero de su padre, que dirige el Banco de Crédito del Perú. Romero Paoletti participa desde hace varios años en directorios, principalmente Alicorp (el gigante alimentario gerenciado



Cuadro 2

Porcentaje de acciones de las AFP en grandes empresas. Inversiones de mayor a menor, 2005

Credicorp (grupo Romero)	41,9%
Ferreyros (grupo Ferreyros)	39,2%
Edelnor (EMN)	38,8%
Edegel (EMN)	34,2%
Alicorp (grupo Romero)	34,0%
Milpo (empresarios nac. y extranj.)	33,6%
Souther Peru Copper (EMN)	31,7%
Relapasa (nacional)	30,0%
Cementos Lima (nacional)	25,0%
Cementos Pacasmayo (nacional)	25,0%
Luz del Sur (EMN)	18,7%
Buenaventura (grupo Benavides)	12,9%
Atacocha (nacional)	6,7%
Banco Continental (grupo Brescia y EMN)	6,0%
GyM (grupo Graña y Montero)	6,4%

Fuentes: *Caretas*, 17 de marzo de 2005, p. 21 y Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). «Grupos vinculados y la inversión en acciones de las AFP». Lima: BCRP, 2005.

por Leslie Pierce) y en Tejidos San Cristóbal (controlada por el grupo Raffo, socio de Romero). Hizo una interesante declaración en *La República* (12/4/2006), donde afirmó que el sector empresarial está desprestigiado debido a la idea errónea de que «el empresario se hace rico a expensas del trabajador» y de que hay «empresarios inescrupulosos que perjudican a los demás». Se espera que su padre pase al retiro, pero no está claro si el hijo dirigirá Credicorp o será el número uno del conglomerado Alicorp. En el caso de Brescia, también se espera una sucesión a favor de Alex Fort Brescia, quien, a diferencia de Romero Paoletti, mantiene un perfil bajo y no busca legitimarse como sucesor.

Las empresas del vértice de la pirámide se ubican en sectores claves (finanzas,

minería, energía, industrias y el sector exportador). Además, exhiben un nivel pronunciado de concentración económica (capacidad de provisión de bienes y servicios en relación con otras firmas). Por ejemplo, en Cerveza, hay dos empresas-conglomerados (en 1992 eran cuatro); en Tabaco, hay una (en 2004 eran dos); en Banca, los tres más grandes concentran 77,7% de los depósitos (en 1995 esta tasa llegaba a 65,31%), y solo hay cuatro AFP de las siete que había en 1994.

Cabe resaltar también la multinacionalización del vértice, debido a la presencia —cada vez mayor— del capital extranjero, y la compra de acciones de empresas peruanas por inversionistas extranjeros. Las cuatro AFP están controladas por EMN. Estas y los

grupos de poder económico de otros países (Chile, Brasil, Colombia y México) comparten el más alto sitial económico con pocos grupos nacionales. Los dos únicos que quedan situados entre las corporaciones llamadas líderes son Romero (que controla el BCP, Alicorp y el complejo portuario exportador) y Brescia (Banco Continental, Minsur y otras).

En 2006, el Banco de Crédito del Perú es conformado como un conglomerado manejado por la *holding company* Credicorp Ltd., registrada en Las Bermudas. Desde hace 36 años, Credicorp y sus subsidiarias son dirigidas por Dionisio Romero Seminario, reconocido por Apoyo como el empresario más poderoso del país. Los principales accionistas de Credicorp —la cabeza del conglomerado— son la familia Romero (16,01%); Atlantic Security Holding Co. (15,49%, a su vez propiedad de los Romero y otros grupos nacionales), y tres AFP (con 25,55%), a las que se suma Prima, del mismo grupo BCP (7,60%, antes Unión Vida, comprada al Banco Santander en 2005 por 142 millones de dólares). El resto está en manos de otros grupos de poder económico nacionales y miles de accionistas, muchos extranjeros o que compraron acciones en el extranjero. Credicorp controla cuatro grandes empresas: el BCP (96,95%), Atlantic Security (100%, con acciones cruzadas), Pacífico-Peruano Suiza de Seguros (75,72%), y el Grupo Crédito (99,99%). A su vez, el BCP controla otras cuatro empresas: Banco de Crédito de Bolivia, Crédito Leasing, Credifondo y Credibolsa Sociedad Agentes de Bolsa.

Estas tendencias a la asociatividad con otros capitales nacionales y extranjeros, la inversión externa (Bolivia), el control en cascada y la relocalización de capitales en paraísos tributarios como Islas Bermudas, caracterizan al grupo más fuerte del capitalismo corporativo peruano.

En los últimos años, los grupos de poder nacionales están cambiando de manos.

Entre los casos más sonados estuvo la compra del conglomerado Backus, del grupo Bentín, que empezó con ventas en 2004 de paquetes accionarios, de los cuales los más importantes eran los de Brescia —que a su vez compró por 100 millones de dólares el conglomerado pesquero SIPESA (del grupo Galski)— y Romero. Esto desató el asalto al grupo por Bavaria (grupo Santodomingo de Colombia). Una vez que Bavaria lo compró, lo vendió poco después —con otro paquete de empresas cerveceras de varios países— a la multinacional SAB Miller en 2005. Sin embargo, también hay otras tendencias —más bien excepcionales— de retiro de EMN del Perú. Por ejemplo, el Banco Santander, comprado por el BCP junto con Unión Vida, su AFP. Cabe subrayar que esta capacidad de grandes compras ha sido posible porque los Romero y los Brescia mantienen su presencia en la banca. Obviamente, aquellos que salieron de la banca luego de la secuela de quiebras en la crisis de 1998 (Banco Wiese, Banco Latino del grupo Picasso, Banco Nuevo Mundo del grupo Levi) no pueden usar la «palanca financiera» para protegerse o expandirse. Su supervivencia o crecimiento dependerá estrictamente de su capacidad de acumulación y de la venta de acciones o bonos en el mercado de capitales, lo que solo es posible si tienen ganancias muy altas.

Un caso significativo de un grupo nacional ascendente es Kola Real de los Añaños, fabricante de gaseosas baratas que se ha expandido en el mercado internacional, incluso en México. Los Wong y los Rodríguez (Gloria S.A.) son dos grupos emergentes que se mantienen entre los importantes, pero más son los que han decaído (Arias Dávila, Delgado Parker, Graña y Montero, Piazza, Wu).

En lo que respecta a la minería, destacan las grandes explotaciones mineras, como Antamina, Barrick, Cerro Verde, Doe Run o Tintaya, todas extranjeras. Una importante excepción es Yanacocha, copropiedad del



grupo Benavides de la Quintana —el principal grupo nacional minero— con Newmont Mining Co. Su primer gran yacimiento aurífero se está agotando y no puede expandirse con facilidad debido a movimientos sociales que denuncian la contaminación real o potencial del agua y otros agravios. Su futuro es incierto.

La cúpula empresarial descrita también tiene gran influencia sobre la organización de los gremios. En los últimos años, el número y composición interna de estos se ha modificado, como lo ilustra el caso de la CONFIEP. Así, de veintiséis miembros en 1984 (poco después de su fundación), quedan solo diecisiete en 2006. Han ido saliendo gremios importantes y menores, de pequeños y medianos capitales. Entre los importantes destacan ADEX, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) y la Cámara de Comercio de Lima, todos gremios fundadores. De ese trío solo ha vuelto ADEX. En cuanto a los gremios menores, se han ido varios; uno de los principales es el que representaba a los pequeños empresarios.

Solo nueve de los diecisiete gremios asociados tienen peso económico y capacidad de mando; los ocho restantes son compañeros de ruta. Entre los fuertes destacan la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía y los tres que representan el sector financiero (bancos, seguros y fondos de pensiones). En 2006, al mando de la CONFIEP estaba la Asociación de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. En 2007 no ha ocurrido ningún cambio, aunque algunos gremios como ADEX intentan volver menos elitista la dirección de la CONFIEP.

Las discusiones sobre el tratado de libre comercio (TLC) motivaron la aparición de gremios de empresarios nacionales que cuestionan el modelo económico implícito. Sin embargo, estos segmentos no armaron alianzas efectivas hacia abajo, con los organismos

populares, ni frenaron su aprobación en el Congreso, lo que ocurrió apuradamente al cierre de la legislatura en 2006.

Aparte de la CONFIEP, destacan tres gremios que operan fuera de esta y que representan principalmente a las EMN y algunos de los grupos económicos nacionales integrados al mercado mundial. Se trata de la American Chamber of Commerce (AMCHAM, fundada en 1960), la Cámara Oficial de Comercio de España en el Perú (re-fundada en 1994) y el North American Peruvian Business Council (fundado en Estados Unidos en 1998). Este poderoso trío tiene relaciones con el poder político al más alto nivel y siempre con la mayor reserva, de modo que el público los conoce muy poco. Tanto la CONFIEP como este grupo intensificaron sus *lobbies* en 2006. Gastaron importantes sumas para analizar la opinión pública y contrarrestar malentendidos con respecto al TLC en el Congreso.

Actualmente, buscan convencer a su similar estadounidense, que, curiosamente, luego de la recuperación del Partido Demócrata en las elecciones de noviembre de 2006, está dividido. Hay quienes desean un simple libre comercio (*free trade*) y otros que buscan un comercio justo (*fair trade*); no faltan algunos republicanos opuestos a la globalización y estos tratados. La prueba de fuego será, precisamente, su aprobación o rechazo en el Congreso de los Estados Unidos. Si el debate se posterga, a la cúpula del poder económico y sus asesores les será difícil encontrar otra oportunidad para «poner una camisa de fuerza» al modelo económico, como anhela Roberto Abusada, del Instituto Peruano de Economía, la principal organización consultora y cabildera proempresarial del país. El problema, como indica el cuadro 3, es que solo un porcentaje ínfimo de empresas está participando en las exportaciones, hecho que revela la debilidad del capitalismo peruano.

Cuadro 3

Participación de las empresas en el valor de las exportaciones según tamaño, 2001

Tamaño	Total de empresas	Porcentaje	Valor exportado en 2001 (dólares)	Porcentaje
Mediana y grande	2.191	51,48	6.698 millones	96,81
Pequeña	2.065	48,52	221 millones	3,19

Elaboración propia.

Fuente: Comisión de PROMPYME. Ob. cit., p. 8.

Los sectores —mayoritarios, pero económicamente poco influyentes— que se ubican debajo del vértice de la pirámide empresarial, salvo su fugaz aparición en el debate del TLC, no tienen mayor presencia. Están dispersos, poco organizados y no han conformado una agenda alternativa. Los empresarios de Gamarra siguen representando el sector más dinámico de los emergentes y la SNI a los industriales, pero ninguno provee liderazgo ni coordina entre sí.

Las elecciones de 2006 y la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) dieron luces sobre las preocupaciones sociales y políticas de los empresarios. Estos parecieran haber entendido que mantener «el divorcio entre la economía y la política» y no hacer caso al «ruido político» no es realista. Tanto el hecho de que la candidata neoconservadora Lourdes Flores (la más cercana al mundo empresarial) no ganara las elecciones de 2006 y que se disputaran la presidencia el neovelasquismo de Ollanta Humala y la socialdemocracia moderada de Alan García, indican que a la cúpula económica le será más difícil seguir encontrando candidatos empresariales con arrastre como Fujimori (1995) y Toledo (2001), o incluso los dispuestos a negociar y administrar el Perú S.A. (García).

Como las grandes empresas financiaron las campañas, todo el aparato de Estado ligado a la economía está ahora «en buenas manos», empezando con el Ministerio de Economía y Finanzas, dirigido por Luis Carranza, de las filas del Banco Bilbao Argentina de España, principal accionista del Banco Continental y con participación en varias empresas españolas que operan en el Perú. El directorio del Banco Central de Reserva también está «en buenas manos» y ha dado normas que benefician a las AFP, igual que los ministerios de la Producción, Transportes y Comunicaciones y Vivienda, la SUNAT, y los organismos reguladores, todos dirigidos por el círculo de asesores y empresarios con experiencia en manejo económico privado y estatal que constituye nuestra nueva clase política.

Pero los problemas están apareciendo allí donde surgen episodios espasmódicos, pero persistentes, de violencia multifocal. Parte de estas tensiones y estallidos sociales es antiempresarial, sobre todo en el sector minero energético. El gabinete, dirigido por Jorge Del Castillo (de mayor capacidad negociadora, lo que eleva la actuación del gobierno), ha debatido entre optar por la represión o por el diálogo. Lo segundo ha predominado, con



relativo éxito, gracias a negociaciones con las empresas para que cedan en ciertos terrenos (el «óbolo minero», la rebaja de la renta telefónica, la desafiliación limitada de las AFP). Llama la atención que el sector minero ceda con el «óbolo», aunque probablemente se beneficie más con la rebaja de aranceles dispuesta por el ministro Carranza. Habría que ver si Telefónica del Perú recibió igual compensación. La actitud de muchos gerentes de EMN de «no ceder» en materia de ganancias para reportar éxitos a sus matrices, y la falta de firmeza y claridad del gobierno, pueden estar en el fondo del problema que impide cambiar hacia un modelo más restrictivo en las relaciones empresa-gobierno.

En este contexto de relativa tranquilidad política (arriba está controlada; abajo, inquieta y volátil) es importante destacar que la CADE 2006 tuviera como tema principal la exclusión social, y se invitara a dirigentes e intelectuales de distintas canteras que rara vez asisten al principal evento empresarial del país. La CADE representa otro intento de diálogo, manejado por gerentes y abogados corporativos, que son quienes conducen el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE). Fue atinada una cierta apertura hacia «los otros».

Menos se sabe qué opinan «los que mandan», quienes no suelen asistir a este evento ni participar en IPAE o hacer declaraciones; es decir, los jefes de los grupos nacionales y los gerentes que responden a las matrices de las empresas que comandan la economía peruana, que están en Nueva York, Londres, Santiago, Montreal o Madrid. Pero es posible afirmar que los sucesos de 2006 y 2007 indican la existencia de una pugna entre dos posiciones, tanto en el propio gobierno como en el empresariado.

Es posible que sus actitudes se vuelvan más duras según cómo los afecte la marea social: exigirán represión cuando enfrenten movilizaciones o cuando no puedan hacer inversiones (minas Majaz, Manhattan y Yanacocha), o más diálogo cuando no haya demandas que los toquen, siempre y cuando los reclamos no se tornen en amenazas o no puedan ser canalizados con un buen manejo político.

El nuevo gobierno se ha dedicado a ser «buen administrador», dando garantías al seguir con la tradición de nombramientos pro empresariales en los ministerios e instituciones claves y olvidando varias promesas electorales (por ejemplo, la revisión de contratos), lo que genera confianza en el mundo empresarial pero sospechas de arreglos entre el pueblo y la poca oposición existente. El verbo encendido y espontáneo, pero sin mayores consecuencias, de un presidente locuaz, todavía no constituye una fuente de preocupación. A diferencia del periodo 1985-1990, hoy en los círculos empresariales no se habla del «factor García», pero el tema comienza a aparecer (caso de las licitaciones de ambulancias y patrulleros) por el hecho de ser impredecible.

Por lo demás, el crecimiento de la economía, los excepcionalmente buenos términos de intercambio para las exportaciones (en momentos en que maduraron varios megaproyectos), y la posibilidad de exportar petróleo y gas a corto plazo están amortiguando los problemas sociales que padece el país. A ello se añade el relativo debilitamiento político de Humala y sus huestes, pero su ausencia hace todavía más volátil la situación en el futuro cercano, pues pueden surgir liderazgos aún más radicales.



Cafetaleros empresarios

María Isabel Remy*

Instituto de Estudios Peruanos, IEP

* Con la colaboración de Marisa Glave

Por mucho tiempo en el Perú se ha pensado —y mucha gente lo cree aún— que el crecimiento de las industrias urbanas sería la clave del desarrollo del país. Por eso, desde hace décadas los esfuerzos se concentran en apoyar a ese sector. Más recientemente, la tarea de sacar adelante al Perú se ha encomendado a la minería o a la explotación petrolera, y las políticas públicas buscan facilitar el ingreso de capitales externos para este rubro. Pocas veces, sin embargo, se valora la función que puede desempeñar el impulso a la agricultura —la única actividad que cubre todo el territorio nacional— como eje del desarrollo y el bienestar de la población.

Solo un producto agrícola —el café— genera 41 millones de jornales al año en zonas de producción que se ubican a cientos de kilómetros de la capital, donde se accede por carreteras en pésimo estado, a lo largo de un corredor que va desde nuestra frontera norte con Ecuador, en Piura, hasta nuestra frontera sur con Bolivia, en Puno. El café, producido por cerca de 140 mil familias, es uno de los mejores ejemplos que tenemos en el Perú del potencial de desarrollo local de la agricultura, y de la creatividad y empuje de los pequeños agricultores cuando logran generar un entorno favorable de acción conjunta en empresas sociales.

Nuestra zona de producción cafetalera se concentra en la vertiente oriental de la cordillera, en la selva alta. Se produce entre los 800 y los 1.900 metros sobre el nivel del mar, en zonas accidentadas y de pendientes inclinadas. Nuestra superficie cultivada de café bordea las 300 mil hectáreas, superficie que en los últimos quince años se ha ampliado en más de 60%. Hay doce regiones, 47 provincias y 338 distritos cafetaleros. El 85% de las casi 140 mil familias cafetaleras cuenta con parcelas de 0,5 a 5 hectáreas; es decir, una porción considerable de este producto está en manos de pequeños productores. Esa proporción es semejante a la de la mayoría de productos agrícolas del país. Sin embargo, una diferencia importante es que parte de ellos —unos 36 mil agricultores— se encuentran asociados en cooperativas, centrales de cooperativas y asociaciones de servicios que buscan alternativas colectivas a los grandes problemas de la agricultura nacional. En ese camino, es este sector asociativo cafetalero el que ha abierto los nuevos nichos de mercado y ha logrado significativos cambios en las formas de producir, procesar y exportar el café.

Pese a ser un producto de pequeña agricultura al que pocas veces se presta atención en el país, el café ocupa el séptimo lugar en la lista de nuestros principales productos de exportación. Desde hace poco somos parte importante de los exportadores de cafés especiales, particularmente del café orgánico: en el año 2005 llegamos a ocupar el primer lugar, desplazando a México, nuestro principal competidor. Prácticamente toda la exportación del café orgánico está en manos de las empresas asociativas creadas por los pequeños agricultores cafetaleros. En realidad, estos han logrado constituirse en el sector de punta de nuestro principal producto agrícola de exportación precisamente porque están asociados.

El sector asociativo cafetalero maneja una superficie cercana a las 75 mil hectáreas y se ha transformado en uno de los sectores más modernos y dinámicos del espacio rural. Manteniendo la importancia de su carácter gremial como defensor de los derechos de sus socios, ha incluido como elemento central una gerencia sólida, capaz de competir en los mejores y más exigentes mercados. A fines de la década de 1990, en pleno contexto de caída del precio del café y tras la crisis del sector cooperativo,¹ cuatro centrales cooperativas asociadas en la Junta Nacional del Café intentaron reimpulsar el sector y entrar nuevamente al mercado. Gracias al comercio justo, que les abrió las puertas del mercado mundial, entre 1993 y 2006 este sector pasó de tener 1% de la exportación total del café a tener cerca del 20%.

Los nichos de mercado

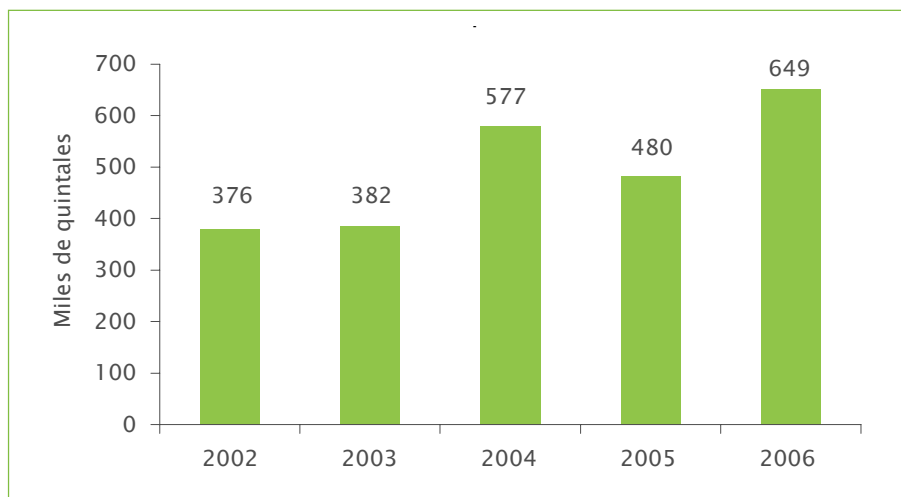
Tras un periodo de precios muy bajos, se han abierto nichos de mercado en los cuales,

¹ El fin del sistema de cuotas del mercado internacional, la quiebra del Banco Agrario y el cese de las políticas protectoras del Estado, además de la aplicación de medidas neoliberales en el Perú, llevaron a la quiebra a la gran mayoría de cooperativas peruanas, bastante maltrechas ya por el ataque constante del PCP-Sendero Luminoso, grupo alzado en armas que les declaró la guerra en el campo.



Gráfico I

Evolución del sector asociativo en volumen de café exportado



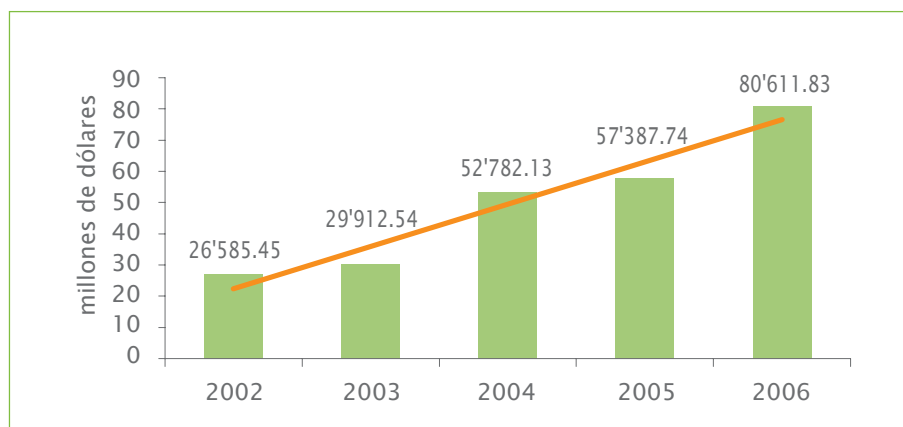
lejos de vender simplemente el *commodity* (café convencional), se busca adaptar las distintas etapas de producción a nuevos gustos y sensibilidades que dan un valor agregado al producto. El mercado de los cafés especiales abre un mundo de posibilidades que en nuestro país no han sabido aprovechar las grandes empresas privadas, sino los pequeños productores, asociados en grandes cooperativas o centrales de asociaciones. Estas funcionan como empresas sociales adaptadas a las exigencias del nuevo mercado mundial, con lo que logran mejores precios para sus socios.

El Perú participa en cuatro mercados especiales de café: orgánico, sostenible, *gourmet premium* y solidario. El mercado del *gourmet premium* es el más exigente y resalta los atributos del producto, como el aroma, el color o el sabor. Los otros tres mercados pagan un precio mayor por motivos ambientales (sostenible), saludables (orgánico sin uso de productos químicos) y sociales (precios y condiciones laborales justas).

El café se cultiva en América Latina, el sudeste asiático y el África; sin embargo, se consume mayoritariamente en los países del norte. En 2006 nuestros principales compradores fueron: Alemania, que importó 35,6% de nuestro café; Estados Unidos, que importó 22%; Bélgica, con 14,3%, y Holanda, con 6,1%.

El gráfico 1 nos muestra que el volumen de café exportado por el sector asociativo tiene tendencia al alza. Hace cinco años, el sector asociativo exportó 376.130,5 quintales de café, mientras que en 2006 llegó a exportar 648.909,7 quintales, con lo cual el volumen de exportación prácticamente se ha duplicado.

Más importante aún es la evolución que muestra el valor alcanzado por las cooperativas y asociaciones de pequeños productores por su café. Si observamos el gráfico 2, notaremos que el valor total del café exportado por el sector asociativo en 2002 fue de 26'585.448,17 dólares, y cinco años después,

Gráfico 2**Evolución de exportaciones de café del sector asociativo en valor**

en 2006, su valor llegaba a 80'611.834,45 dólares. Sin mucha dificultad podremos notar que el volumen se ha duplicado en cinco años, y que el valor casi se ha cuadruplicado.

Comparemos ahora las cifras de los últimos párrafos con las obtenidas por la exportación total nacional, es decir, aquella en la que participan las empresas asociativas (con un 15% del total) y las empresas privadas (que concentran el 85% de la exportación). El volumen total exportado por nuestro país hace cinco años fue de 3'892.605 quintales y en 2006 fue de 5'062.209. Como vemos, el volumen solo aumentó 1,3 veces. Pero nuevamente lo más importante es la evolución del precio: en 2002 fue de 187'599.960,48 dólares y en 2006 fue de 508'684.501 dólares. Esto significa que el valor creció 2,7 veces.

La manera en que los pequeños agricultores perciben esto es la siguiente: en 2006

los agricultores que forman parte del sector asociativo recibieron en promedio 124,23 dólares por quintal de café exportado, mientras que los no asociados recibieron 100,49 dólares. Por tanto, a todas luces, la asociatividad es un factor de desarrollo en el espacio rural de la pequeña agricultura.

El cambio tecnológico

Acceder a estos nuevos nichos para obtener un mejor precio por el café supuso un cambio radical en las cooperativas y asociaciones. El nuevo tipo de gerencia también demandaba un compromiso mayor de los socios, quienes debieron aprender nuevas prácticas para los nuevos tiempos.² Actualmente, más de la mitad de la producción cafetalera del sector asociativo es orgánica y cuenta con certificación internacional.³

² Los pequeños productores deben tener ahora, por exigencia de las certificadoras, plantas de beneficio húmedo, composteras para hacer abono orgánico, zonas de secado libre de humedad, etcétera. Esto ha supuesto una inversión alta para ellos, pero les ha generado mejores ingresos.

³ El lector debe saber que el mercado justo, orgánico, sostenible y *gourmet* cuenta con un sistema de certificación muy complejo y exigente. Las cooperativas cafetaleras deben invertir parte considerable de sus recursos en el pago de estos certificados, que suponen constantes visitas de fiscalización y control de la producción.



Un factor importante que hay que tomar en cuenta es que este cambio tecnológico —que ha sido progresivo desde finales de la década de 1990— se produjo en las cooperativas y asociaciones con la aplicación de programas de capacitación y asistencia técnica. Cada una de estas organizaciones dispone de un equipo de profesionales y técnicos que asesora constantemente a los socios en cada una de las etapas de la producción. Esta asesoría es financiada por el café: los socios descuentan un porcentaje por cada quintal exportado para cubrir los costos.

«Lo hicimos solos»: la ausencia del Estado

El sector cafetalero está ubicado en zonas de colonización o de alta ruralidad. Para llegar a ser un sector sólido y con niveles altos de exportaciones, que, además, consigue mejores precios, ha tenido que superar muchos de los principales problemas del espacio rural, uno de los cuales es la ausencia del Estado.

Durante mucho tiempo, la falta de una política de integración vial nacional fue una limitación para los cafetaleros. Sacar su producto a la ciudad más cercana, y de ahí llegar al puerto, podía ser una odisea. La solución para ellos fue invertir recursos en la compra de camiones y retroexcavadoras para abrir trocha y conectar a los caseríos y pueblos a vías locales y nacionales. Cooperativas como La Florida, CECOVASA y COCLA han construido y mantenido por muchos años kilómetros de caminos que han servido no solo para el traslado del café, sino para la apertura de sus pueblos a otros servicios y bienes antes impensables.

Sin embargo, aún hoy el gasto de las cooperativas en transporte sigue siendo muy elevado, pues el Estado no invierte lo necesario para que sus caminos logren convertirse en carreteras asfaltadas.

Estas centrales, cooperativas y asociaciones también han impulsado decididamente la mejora de servicios como salud o educación. Aportan económicamente para la mejora o construcción de infraestructura básica y apoyan a los profesores con capacitaciones constantes. Promueven becas para los hijos de los socios, lo que mejora el nivel académico de la zona. Tanto así que en varias cooperativas cafetaleras los hijos o nietos de los socios que accedieron a educación superior forman parte del equipo técnico, de la gerencia, o son ellos mismos los gerentes que conectan el café en nichos especiales de mercado. El desarrollo personal del socio y su familia es un aspecto fundamental del sistema cooperativo cafetalero. Todo esto se carga al precio obtenido por la exportación del producto.

Pero la escasa preocupación del Estado no se limita a la falta de inversión en infraestructura vial, educación o salud, que podría esconderse bajo la excusa de un pobre presupuesto estatal. El problema con este sector asociativo es aún mayor, pues parece estar excluido en general de la política nacional de exportación, pese a ser el café nuestro principal producto agrícola en el mercado mundial. Si uno revisa las páginas oficiales del Ministerio de Agricultura o de Comercio Exterior, podrá encontrar mucha información sobre el espárrago, la alcachofa o el ají piquillo, pero le costará mucho hallar datos y políticas orientadas al café, su producción y exportación.



Imma Garmendia / Trípode

La alpaca peruana

William Vivanco

Consultor internacional en temas de genética y reproducción animal
Sociedad de Criadores de Alpacas Registradas, SPAR

El camélido sudamericano fue el principal recurso ganadero de las civilizaciones precolombinas, que domesticaron llamas y alpacas y explotaron racionalmente las especies silvestres (vicuñas y guanacos). Los restos momificados de llamas y alpacas hallados en tumbas prehispánicas muestran una clara pureza de especie —hecho que revela que los cruces estaban controlados— y una fibra más fina y homogénea de lo que es en la actualidad —lo que sugiere la existencia de prácticas de selección por finura y homogeneidad de vellón—.¹

¹ Wheeler, Jane C. *The Domestic South American Camelidae: Past, Present and Future*. Proceedings, European Symposium on South American Camelids. Bonn, 1993; y «Evolution and Present Situation of the South American Camelidae». *Biological Journal of the Linnean Society*, 54: 271-295, 1995.

Durante la dominación española, los camélidos sudamericanos domesticados fueron abandonados y reemplazados por especies europeas, mientras los camélidos silvestres eran víctimas de la cacería indiscriminada. Durante el Virreinato no se dictaron leyes para reglamentar la cría y la caza de camélidos sudamericanos. Quienes se encargaron de conservarlos fueron los peruanos indígenas, pero ya sin la tecnología precolombina, que fue destruida sistemáticamente a lo largo de los siglos. Así, en los albores de la República, la cantidad y calidad de los camélidos sudamericanos había mermado considerablemente.²

El primero en preocuparse por el camélido sudamericano fue el Libertador Simón Bolívar, quien en 1825 expidió dos decretos para asegurar la supervivencia de la vicuña. En ellos se prohibía su matanza y se fomentaba el establecimiento de programas de domesticación.³

En cuanto a la alpaca —cuya fibra era monopolio del Perú—, siempre hubo presiones de compañías extranjeras que buscaban obtener autorizaciones para su exportación como animal vivo, con el objeto de establecer ganaderías alpaqueras en sus países. Consciente del peligro que esto constituía para la conservación de nuestros recursos naturales y para el bienestar de las comunidades campesinas del alto Ande, en 1851 el presidente Ramón Castilla expidió decretos que prohibían la exportación de alpacas y vicuñas. Continuando con la filosofía de Bolívar y Castilla para evitar que los países ricos sustrajeran un recurso natural fundamental para la nación, durante la Junta Nacional de Gobierno presidida por M. Reátegui se promulgó una resolución suprema en la que se prohibía categóricamente la exportación de camélidos sudamericanos

vivos y se establecían graves sanciones contra quienes violaran la norma.⁴

Además de la protección de los camélidos sudamericanos, desde los primeros años republicanos el Perú invirtió en desarrollo tecnológico. Universidades, institutos y criadores alpaqueros, ya sea durante los tiempos de las haciendas o como SAIS y cooperativas, aportaron su experiencia, sus rebaños y su sabiduría para contribuir con el desarrollo de nuestro recurso. En esa época se formaron las líneas de *suri* y *huacaya*, claramente identificadas; se seleccionaron las líneas de alpacas de color; se diseñó y aplicó industrialmente la esquila mecánica, y las industrias nacionales de procesamiento de fibra adaptaron su maquinaria para poder procesar la fibra de alpaca.

« El primero en preocuparse por el camélido sudamericano fue el Libertador Simón Bolívar, quien en 1825 expidió dos decretos para asegurar la supervivencia de la vicuña. »

Sin embargo, a pesar de los avances tecnológicos en la crianza de la alpaca, durante todos los años de vida republicana hasta 1965 se desarrollaron —y no solo con la alpaca sino también con las otras especies pecuarias en el Ande— dos grandes sectores ganaderos: el ganado «mejorado» y de alta productividad de los hacendados, y el ganado *huaccha*, improductivo, sin ningún grado de mejoramiento, que sufre el mismo abandono que sus propietarios, los comuneros.

² Véase Flores Ochoa, J.A. «Causas que originaron la actual distribución espacial de las alpacas y llamas». En L. Millones y H. Tomoeda (eds.), *El hombre y su ambiente en los Andes Centrales*. Osaka: National Museum of Ethnology. Serie Ethnological Studies, 10: 63-92, 1982.

³ Maccano, Luis. «Los auquénidos peruanos». *Revista Informaciones*, n.º 2. Lima: Ministerio de Agricultura. Enero de 1956.

⁴ *Ibidem*.



Niveles productivos de alpacas en empresas organizadas y en comunidades

Índice zootécnico	Empresa organizada	Comunidad campesina
Tasa de nacimiento	75%	55%
Tasa de mortalidad	15%	35%
Peso corporal adulto	55 kg	45 kg
Producción de fibra	2,3 kg	1,3 kg

Fuente: CONACS. Proyecto de Mejoramiento de Alpacas. Documento Convenio Malkini-CONACS, 2002.

La Reforma Agraria de la década de 1960 intentó corregir esta situación y, si bien es cierto que inicialmente sus medidas causaron trastornos productivos y económicos en el agro nacional, cuando las cooperativas, SAIS y empresas comunales se desarrollaron y capacitaron, empezaron a cumplir una importante función en el desarrollo de los camélidos.

La destrucción causada por el terrorismo y la contrarreforma agraria, que resultó en la liquidación y la subsiguiente parcelación de las empresas asociativas, originó el mayor problema actual del agro altoandino: *el minifundio*. El destino de la alpaca ha sido paralelo a esta minifundización, pues se destruyeron rebaños de gran valor genético que, si no han desaparecido como «chalonga», se han contrabandeado o vendido a exportadores o se mantienen en rebaños pequeños de *huacchas*, sin manejo zootécnico, sanitario ni de otra índole. El 80% de la población de alpacas en el Perú se explota en estos minifundios, en comunidades cuyos niveles productivos no solo son muy inferiores a los de las pocas empresas organizadas que subsisten, sino que están en claro proceso de deterioro.

Con muy raras excepciones, las comunidades campesinas y pequeños propietarios están o han estado organizados empresarialmente.

Además, parte de las tierras comunales son de propiedad o manejo privado y heredable, por consiguiente se han parcelado al punto de tornarlas improductivas.

Los problemas derivados de la estructura actual de tenencia en minifundios o comunal no empresarial de la tierra y rebaños en el alto Ande son varios y graves:

- Depredación de los recursos de suelo, agua y pastizales debido a la competencia por el uso de estos entre comuneros y a la aplicación de tecnologías inadecuadas.
- Descapitalización. Los productores precarios y los comuneros son presa fácil de las ofertas de los exportadores legales o de contrabandistas de alpacas, pues encuentran en la venta de sus animales una fuente de ingreso adicional frente al bajo precio de su fibra. Este último es consecuencia de la caótica comercialización debida a la falta de organización campesina y la pérdida de calidad de la fibra ocasionada por malas prácticas de manejo, sanidad, selección, etcétera.
- Retroceso en el proceso de mejora de la productividad. Esto se debe al desconocimiento de prácticas de evaluación y

selección genética y al cruce de alpacas con llamas para incrementar su peso vivo y, por tanto, los ingresos por la venta de carne. Esas prácticas destruyen la pureza del animal y empeoran las características de la fibra. Los trabajos de evaluación de la pureza genética de las actuales llamas y alpacas muestran una situación alarmante: 40% de las llamas y 92% de las alpacas muestreadas eran producto de cruces.⁵ Hay un aumento considerable de la consanguinidad por los apareamientos descontrolados en los rebaños pequeños.

- Diseminación de enfermedades por falta de manejo sanitario.
- Falta de capacidad financiera para mejoras en pasturas, cercos, manejo animal, mejoramiento genético y sanidad.
- Ausencia de canales adecuados para el acopio, clasificación y comercialización de la fibra.
- Falta de capacidad de negociación para la venta a justiprecio de la fibra y otros productos animales.

Mientras la producción de alpacas en el Perú ha venido enfrentando los problemas descritos, los países desarrollados han ido construyendo una industria alpaquera altamente tecnificada. Así, según Murray Basingthwaight,⁶ jefe del Programa de Mejoramiento Genético de Alpacas de la Asociación de Cria-

dores de Alpacas de Nueva Zelanda, la población de alpacas registradas en Australasia, que en 1998 era de 20 mil animales,⁷ en el año 2006 creció a más de 150 mil animales. En cuanto a la calidad de la fibra, según Basingthwaight tanto la fibra de «baby alpaca» como la de alpaca adulta son más finas que las peruanas. La población de alpacas de esa parte del globo creció 300% en siete años (42,8% de crecimiento anual promedio). A ese ritmo de crecimiento, dentro de once años Australasia tendrá la misma población de alpacas que el Perú, y si la calidad y productividad de la alpaca no mejoran en nuestro país, se corre el grave riesgo de que la fibra peruana sea desplazada del mercado, con graves consecuencias para las comunidades campesinas y parcelarias, que es donde viven los pobladores más pobres del Perú.

Un factor que contribuye significativamente al estado de riesgo de la alpaca peruana es la actitud de la industria de transformación y exportación de la fibra de alpaca, que, salvo muy contadas excepciones, ha descuidado completamente su relación con el productor. Debido a esta falta de colaboración entre productor e industria, en el acopio de la fibra participan una o más capas de intermediarios. Además, la fibra es acopiada sin clasificar y, por tanto, el productor recibe precios muy bajos. Por otro lado, «rescatar» del montón de fibra sin clasificar la fibra valiosa y procesable demanda un trabajo complejo —y costoso— para la planta industrial. Es decir, en la presente situación, todos pierden.

⁵ Wheeler. Obras citadas, y *New Zealand Alpaca and Llama*. Official Magazine of the Alpaca and Llama Association of New Zealand. Secrets of the Alpaca Mummies. Mayo de 2001, pp. 7-11.

⁶ Basingthwaight, Murray. Resúmenes de las conferencias de la Feria Mundial de Camélidos Sudamericanos. Dirección Regional de Puno, noviembre de 2006.

⁷ Johnson, David. Report. *Alpacas Australia Issue*, p. 2. Victoria, Australia: Australian Alpaca Association Inc., 1998.



Soluciones

Resolver el problema de la minifundización y desorganización de la producción

Es imprescindible fomentar la organización empresarial y la asociación voluntaria de las comunidades campesinas y pequeños parceleros precarios para lograr el manejo adecuado y conservación de los recursos de suelo, pastos y agua, así como mejorar la producción y productividad del camélido sudamericano. Este esfuerzo asociativo no solo debe cubrir los aspectos de producción, sino también la clasificación de la fibra, el acopio y venta a la industria de transformación, y óptimamente incluso su procesamiento industrial y comercialización internacional.

Restablecer la prohibición total de exportación de camélidos sudamericanos hábiles para la reproducción

Se debe restablecer de inmediato la prohibición de exportación de alpacas y de todo camélido sudamericano hábil para la reproducción. Esto evitará que continúe la descapitalización, que se siga deteriorando la calidad del rebaño nacional y que los competidores extranjeros obtengan vientres que podrían ser usados como recipientes para embriones de alpacas selectas. Asimismo, se debe coordinar con los países vecinos de Bolivia y Chile con el fin de asegurar un estricto control de fronteras e introducir sistemas de identificación permanente e inviolable (por ejemplo, identificación electrónica en bolos intrarruminales) para, mediante un acuerdo, constatar la identidad de los animales que estos países exportan desde sus aeropuertos o puertos marítimos.

Propiciar la colaboración productor-industria de transformación

La principal manera de estimular al productor para que produzca calidad es pagar por calidad y a justiprecio. Esta es la principal medida de promoción. La industria debe eliminar a los intermediarios inescrupulosos y establecer contratos directos con los productores, lo que asegurará que estos produzcan aquello que la industria requiere. La industria debe ver en el productor a su aliado fundamental y viceversa, y en conjunto, ambos sectores deben planear, diseñar y ejecutar las acciones que aseguren el mejoramiento de la productividad y calidad de los productos. El precio obtenido por la industria gracias a la exportación de la fibra o productos de fibra de camélido debe trasladarse al productor, quien debe compartir con la industria los altibajos del precio internacional. Es preciso que el Estado, como ente regulador, participe más activamente para lograr que la relación entre productor e industria sea efectiva, y que promueva la organización de los productores para que estos logren acceder a créditos que les permitan montar plantas de procesamiento cooperativas.

Mejoramiento genético e incremento de la productividad de los camélidos sudamericanos

En el Perú aún no existe un programa de mejoramiento genético de la alpaca. Los que reciben ese nombre se basan en apreciaciones subjetivas de ciertas características fenotípicas de los animales (calificaciones de «jueces» que, sin realizar ninguna medición ni evaluar la productividad, deciden al ojo qué alpaca es buena o mala), por lo que la selección de reproductores para un supuesto mejoramiento es totalmente empírica y de resultados impredecibles.

Es urgente establecer un Programa Nacional de Mejoramiento Genético de la Alpaca —extensible luego a la llama—, para mejorar la calidad de la fibra y la eficiencia productiva. En 2006, la Sociedad de Criadores de Alpacas Registradas (SPAR), con el apoyo de Oxfam, inició un programa de distribución de alpacas de reproducción a diversas comunidades, con el fin de apoyar su mejoramiento genético. Sin embargo, este esfuerzo corre el riesgo de no tener el impacto deseado, pues ante la falta de reproductores de calidad genética certificada, se distribuyen reproductores que se asumen como de alta calidad genética por su apariencia o por la opinión de algún «experto» seleccionador de alpacas.

La vicuña y el guanaco (este último prácticamente extinto en nuestro país, con menos de cuatro mil ejemplares) deben usarse en producción y explotación zootécnica comercial eficiente. Los parques nacionales de conservación deben continuar preservando los ecotipos. Es más, es preciso establecer inmediatamente un Banco de Germoplasma de Camélidos Sudamericanos, aunque sin oponerse a la utilización zootécnica de estas especies. Los intentos por desarrollar el *pacovicuña* (cruce entre alpaca y vicuña) como un medio de aprovechar la finura de la vicuña y aumentar su rendimiento en fibra datan de los últimos años del siglo XIX,⁸ pero no han mostrado resultados efectivos y no se ha hecho una evaluación confiable de las características de su fibra y de su posible aceptación por la industria. El otro aspecto que limita el desarrollo de este cruce entre especies es el riesgo de una eventual mezcla con poblaciones silvestres, lo que constituye un riesgo ecológico. Otro aspecto que es preciso considerar es cómo fijar este cruce y

en qué nivel. La disgregación de caracteres al cruzar *pacovicuñas* entre sí es enorme; lograr su estabilización demandará muchos años (veinte o treinta) de autocruzamiento en sistema cerrado. No es imposible, pero será largo y costoso e involucrará a un gran número de animales.

«Para rescatar y mejorar las poblaciones de camélidos sudamericanos en el Perú, es urgente e imprescindible aplicar las tecnologías más avanzadas, tanto en las áreas de evaluación genética y selección como en la de reproducción.»

La propuesta para los casos de la vicuña y el guanaco es aprovechar las extraordinarias capacidades de las nuevas tecnologías reproductivas de colección de ovocitos y fertilización in vitro, no solo para la eventual producción de híbridos para la explotación de *pacovicuña* manteniéndolos únicamente en el primer cruce (castrando a los animales para evitar el riesgo de contaminación de rebaños silvestres), sino sobre todo para producir vicuñas puras y guanacos puros en cantidades suficientes como para montar industrias viables. Con estas nuevas tecnologías se pueden producir embriones por fertilización in vitro en cantidades muy grandes (de cada vicuña hembra se podrían producir más de 150 embriones por año, lo que da alrededor de 70 crías anuales). Estos embriones serían transferidos a llamas y

⁸ Calderón Lynch, Alfonso. «Crianza y explotación de los auquénidos peruanos». *Revista Informaciones*, n.º 1. Lima: Ministerio de Agricultura. Enero de 1956.



alpacas de calidad inferior que sirvan como nodrizas, lográndose una producción industrial de vicuñas y guanacos para aprovechar tanto su fibra como sus pieles.

Los sistemas tradicionales de mejoramiento genético y de reproducción animal usados en la actualidad en alpacas (limitado uso de principios de selección, falta de

evaluación genética y diseminación de genes por monta natural) han sido incapaces de lograr los avances necesarios en calidad y productividad. Para rescatar y mejorar las poblaciones de camélidos sudamericanos en el Perú, es urgente e imprescindible aplicar las tecnologías más avanzadas, tanto en las áreas de evaluación genética y selección como en la de reproducción.



Construcción de un nuevo escenario para la descentralización

Javier Azpur

Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana

Con el retorno a la democracia en el 2000, se abrió la posibilidad de realizar diversas reformas en el país. Una de ellas fue la descentralización, transformación promovida por distintos movimientos sociales y sectores empresariales regionales. En el debate político recobró presencia una vieja bandera democrática, debilitada luego del bloqueo del proceso de regionalización de la década de 1980 y la imposición del régimen fujimorista.

En la campaña electoral de 2001 se pusieron en agenda varias propuestas de cambio, y durante el corto gobierno de Paniagua se dieron pasos interesantes en ese sentido. Esta tendencia continuó en el primer año del gobierno de Toledo, cuando diversos ministros promovieron reformas en sectores claves. Lamentablemente, este impulso inicial se fue diluyendo, y cada iniciativa de reforma se agotó frente a las resistencias y los intereses inmediatos. La única que logró institucionalizarse en el quinquenio toledista fue la descentralización, aunque con mucho de improvisación.

Si damos una mirada de conjunto al proceso, notaremos que se ha iniciado una efectiva descentralización. Sin embargo, se ha carecido de un plan y de la voluntad política necesaria para avanzar con decisión en su consolidación como instrumento para una reforma integral de la economía, la política y la institucionalidad pública. Las leyes aprobadas, el inicio del proceso de transferencia de competencias y recursos, la elección de autoridades regionales y la integración de los mecanismos de participación en la gestión pública regional y local son aspectos que permiten al gobierno de Toledo reivindicar su papel como iniciador del proceso descentralizador.

Al mismo tiempo, encontramos serios vacíos y limitaciones: la ausencia de una propuesta integral de reforma del Estado y, en particular, del Poder Ejecutivo; la falta de una visión de mediano plazo de los objetivos y alcances de la descentralización; el nulo avance en la transferencia de competencias sectoriales para la formulación de políticas regionales; el bloqueo sistemático de la descentralización fiscal, así como la incapacidad para definir una estrategia de reordenamiento territorial.

Todo ello pone de manifiesto la actitud pusilánime y la falta de un proyecto estratégico de un gobierno que se resignó a administrar lo que encontró, renunciando a todas las banderas de cambio que levantara en la lucha contra la dictadura fujimontesinista. El estancamiento del proceso descentralizador se hizo evidente luego del fracaso del referéndum convocado para la conformación de regiones, en el cual quedó clara la improvisación y la falta de una estrategia orientada a profundizar la reforma.

Las elecciones nacionales

Entre fines de 2005 y junio de 2006, la escena política estuvo marcada por el proceso de renovación del Ejecutivo y el Congreso. Al analizar los resultados de la primera vuelta, veremos que UPP triunfó en dieciocho regiones, el APRA en todas las demás y Unidad Nacional tuvo un solitario —aunque significativo— triunfo en Lima. La votación refleja que las regiones se sienten alejadas del Estado central y excluidas de los beneficios del modelo económico. Se puso de manifiesto una profunda brecha territorial entre la sierra y la selva, por un lado, y la costa —especialmente Lima— por el otro. Si cruzamos los resultados electorales con los indicadores de pobreza, veremos que esta división coincide con la desigualdad estructural de nuestra sociedad.

Este mapa electoral se mantuvo durante la segunda vuelta. La población se dividió en dos bloques, claramente polarizados, alrededor de la continuidad o el cambio. No es casual que el tema de la desigualdad haya estado tan presente en la campaña, a tal punto que incluso la candidata de Unidad Nacional prometió crear 650 mil empleos anuales y criticó a los banqueros y empresarios. En esta polarización también fue importante el



descontento ciudadano con un sistema de partidos al servicio de los grupos de poder y sin capacidad para emprender los cambios demandados por las mayorías.

Los resultados colocaron sobre el tapete la descentralización y la importancia de generar políticas dirigidas a superar la brecha territorial, lo que incluye las dimensiones económica, social y política. Los candidatos más importantes solo hicieron enunciados generales: ninguno planteó propuestas consistentes sobre cómo continuar el proceso descentralizador. Nuevamente nos encontramos con la profunda incapacidad de candidatos y partidos para captar y canalizar las tendencias sociales.

Cierre sin gloria

A pesar del momento favorable creado para la descentralización, el gobierno de Toledo perdió la oportunidad de plantear medidas que permitieran superar los principales cuellos de botella.

Por ejemplo, en lo referido a la transferencia de competencias, el gobierno se limitó a repetir que había entregado a las regiones 120 de las 185 funciones, pero no les proporcionó recursos, además de que muchas de estas funciones eran imposibles de ejercer sin una visión de conjunto. Tampoco desbloqueó el proceso de descentralización fiscal vinculando la transferencia de recursos con las competencias y funciones.

No se tomaron medidas para transformar la conducción del proceso y dar forma a una instancia de dirección intergubernamental concertada que se apoyara en la presencia activa de los gobiernos regionales y locales: se prefirió el continuismo de un Consejo Nacional de Descentralización (CND) burocratizado y

centralizado. Tampoco se evaluó el fracaso de la integración de regiones para diseñar una estrategia de reordenamiento territorial que superara la agotada demarcación departamental y acercara la dimensión política a los procesos económicos, sociales y culturales que se han ido desarrollando en las últimas décadas. El gobierno de Toledo, pues, no tuvo la fuerza ni la convicción suficientes para enfrentar las corrientes centralistas de dentro y fuera del Estado.

Las promesas del nuevo gobierno

En su discurso de julio de 2006, el presidente García expresó su compromiso con la descentralización. Parecía que el mensaje de los resultados era escuchado, aunque no señaló pasos ni objetivos concretos. Lamentablemente, en la presentación del presidente del Consejo de Ministros tampoco se pasó de la declaración a las medidas concretas. En octubre, el Presidente anunció las veinte medidas que, en su concepto, daban forma a lo que llamó un *shock* descentralizador.

Más allá del carácter desarticulado de los anuncios, en el mensaje se abordaban temas sustantivos:

- Se planteó la transferencia a los gobiernos regionales de las 185 funciones señaladas en la Ley Orgánica de Regiones antes de diciembre de 2007, y se dijo que estarían acompañadas por recursos humanos, presupuestales y técnicos para su ejercicio efectivo;
- Se definió como plazo para el inicio de la descentralización fiscal el mes de enero de 2008, lo cual hace necesaria una modificación sustantiva de la actual Ley de Descentralización Fiscal;

- El Ejecutivo se comprometió a formular y concertar un plan nacional de regionalización, a fortalecer las Juntas de Coordinación Interregional y a promover la formación de una región piloto, para dar forma a una nueva estrategia de reordenamiento territorial;
- Se anunció la implementación de experiencias piloto de municipalización de la educación y la salud desde marzo de este año.

Aunque el mensaje presidencial de octubre incluía otros aspectos, consideramos que estos son los más relevantes para evaluar la primera etapa del gobierno en materia de descentralización. Veamos cómo van estos anuncios en los hechos:

(i) En lo que respecta a la transferencia de competencias y funciones, no parece haber un rumbo claro. No se ha presentado un proyecto que sustituya al plan quinquenal elaborado durante la gestión de Toledo. Tampoco se avanza en la identificación de los recursos humanos, técnicos y financieros que se requieren para el desempeño de las anunciadas funciones, lo que dificulta incluir en el presupuesto 2008 los montos necesarios para que los gobiernos regionales asuman las 185 funciones.

Otro aspecto importante es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). La propuesta presentada al Congreso no cumple con el mandato legal de avanzar en la definición de la función del Ejecutivo en las competencias compartidas. No se precisan las dimensiones normativas, de planeamiento, de regulación y de promoción de las inversiones. Se postergan las definiciones que la Ley de Descentralización exige a la LOPE, pues estas se trasladan a las leyes de cada sector. No se trata de un asunto menor, pues las competencias

compartidas son el aspecto más complejo si se quiere lograr una adecuada relación intergubernamental.

Si el Ejecutivo desea cumplir con la promesa presidencial de transferir las 185 funciones, debe presentar y concertar una propuesta en la que se delimite la función de cada nivel de gobierno, resolviendo las imprecisiones, superposiciones y vacíos existentes.

(ii) En cuanto a la descentralización fiscal, encontramos un conjunto de anuncios pero muy pocas medidas concretas. Por ejemplo, no se ha planteado una iniciativa legislativa que modifique la actual Ley de Descentralización Fiscal para que esta se vincule con la transferencia de competencias y no con la integración de regiones, como hoy. Otro hecho preocupante es que en el paquete tributario promulgado recientemente no hay ninguna medida orientada a fortalecer la autonomía financiera de las regiones y municipalidades. Para hacer predecibles sus ingresos en el mediano plazo, se requieren criterios claros y concertados que permitan una distribución equitativa de los tributos entre los tres niveles de gobierno.

«No parece haber una adecuada comprensión en el gobierno de que la regionalización no es solo un problema de demarcación política, sino que pone en la agenda ejes centrales del modelo económico.»

También es evidente el retraso de la SUNAT y el Ministerio de Economía y Finanzas



en la elaboración de un nuevo mapa de la recaudación efectiva. Esto permitiría contar con una línea de partida del proceso más adecuada y avanzar hacia una mejor asignación de los ingresos tributarios. Tampoco se promueve el diálogo sobre cómo mejorar la asignación y la eficiencia en el gasto de los ingresos por canon y regalías. Hay que tener presente que buena parte del actual incremento de los recursos para inversión de los gobiernos regionales y locales se explica por estos rubros.

Si el Presidente quiere cumplir su promesa, debe presentar un proyecto de modificación de la Ley de Descentralización Fiscal y establecer una instancia de concertación entre los tres niveles de gobierno para diseñar los pasos y plazos que puedan hacer realidad la autonomía financiera de las instancias descentralizadas. El establecimiento de indicadores de medición de la calidad del gasto y la vinculación de este con los resultados debe ser una norma válida para los tres niveles de gobierno.

(iii) En lo que se refiere a la integración regional, constatamos que, transcurrido medio año, no se ha dado ningún paso para la formulación del plan nacional de regionalización, instrumento clave para definir los enfoques, criterios y objetivos políticos, económicos y sociales que deben orientar el proceso de reordenamiento del territorio. No parece haber una adecuada comprensión en el gobierno de que la regionalización no es solo un problema de demarcación política, sino que pone en la agenda ejes centrales del modelo económico. Como ejemplos podemos señalar la necesidad de buscar caminos alternativos a una estrategia centrada en las industrias extractivas o la formulación de políticas que consoliden las economías regionales para enfrentar el desafío de los tratados de libre comercio con Estados Unidos, la Unión Europea

o China. Estos y otros temas relevantes están ausentes de la agenda nacional.

En cuanto a las Juntas de Coordinación Interregional, su reactivación se está produciendo a partir de la decisión política de los gobiernos regionales. Hasta el momento no se aprueban las modificaciones legislativas necesarias para la ampliación de sus funciones, con el fin de consolidarlas como instancias de planificación y de implementación de estrategias y programas de desarrollo que articulen a dos o más regiones. La anunciada región piloto no está en la agenda del Ejecutivo, con lo cual constatamos una vez más la carencia de un rumbo claro sobre el sentido y los alcances de la descentralización.

Si el gobierno tiene la intención de cumplir con esta promesa presidencial, en primer lugar debe implementar el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y desde allí dar forma al sistema nacional concertado de planificación. Ello permitirá avanzar en la articulación de los planes entre los distintos niveles de gobierno y dar una base más sólida a una estrategia de reordenamiento territorial. Fortalecer las Juntas y ampliar sus funciones es otro paso que el Ejecutivo puede dar de inmediato, si quiere avanzar en el sentido de la integración regional.

(iv) Un balance de lo hecho por el gobierno aprista en relación con la descentralización no puede dejar de señalar la desaparición del CND sin haberlo discutido con los gobiernos regionales y locales, imponiendo la concentración de las decisiones en la Presidencia del Consejo de Ministros y bloqueando las propuestas dirigidas a dar forma a una efectiva instancia intergubernamental de conducción del proceso.

Tampoco se puede obviar la estrategia sistemática de deslegitimar a las instancias

descentralizadas. Primero fue el intento de responsabilizarlas por el fracaso de un *shock* de inversiones pésimamente diseñado por el propio Ejecutivo. Luego hubo emplazamientos sistemáticos en relación con un conjunto de funciones para las cuales no se han transferido ni competencias ni recursos. La última campaña legal y mediática fue el sueldo de los alcaldes, buscando enfrentarlos a la población y perdiendo de vista que debe existir una adecuada relación entre el nivel de responsabilidad que se tiene en el Estado y las remuneraciones. Con esta medida, algunos alcaldes recibirán menos sueldo que los mayordomos de Palacio.

En resumen, podemos afirmar que los anuncios más importantes del gobierno no se están poniendo en práctica. Continúa un discurso descentralizador que ofrece transferir todo mientras que, en los hechos, se toman decisiones que parecen buscar un mayor control de la gestión pública por el gobierno central.

Las elecciones regionales

Las elecciones regionales y municipales reflejaron una gran dispersión. Se presentaron 13.041 listas entre las regionales, provinciales y distritales. Los partidos nacionales sufrieron una clara derrota, hecho que corroboró, una vez más, que carecen de una efectiva presencia en todo el territorio. Este resultado muestra también que la población los vincula con el centralismo y la continuidad de un modelo que genera profundos desequilibrios sociales y territoriales. Es importante señalar que muchos movimientos regionales tienen varios años de existencia, con liderazgos reconocidos, propuestas para el desarrollo de sus regiones y un asentamiento regional significativo.

Estamos, por tanto, frente a un mapa regional sustantivamente distinto al de 2002. Los nuevos presidentes regionales deberán enfrentar serios problemas para afirmarse como interlocutores nacionales, empezando por su heterogeneidad y dispersión, así como por la evidente decisión del Ejecutivo de bloquear los espacios para su articulación y negociar con cada uno de ellos a partir del manejo de los recursos públicos. No es un tema menor el recelo que generan entre los partidos representados en el Congreso y su resistencia a darles un papel activo en el debate de las leyes vinculadas con el proceso de descentralización.

Sin dejar de reconocer estos problemas, es importante señalar que la gran mayoría ha tomado iniciativas interesantes que deben potenciarse. Se han vuelto a lanzar cuatro Juntas de Coordinación Interregional y están trabajando en asuntos que trascienden la actual demarcación. Como respuesta a la decisión unilateral del Ejecutivo de cerrar el CND, se ha formado la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, con la participación de dieciocho de las veinticinco regiones. Asimismo, han acordado sumar esfuerzos en aspectos estratégicos, como la descentralización fiscal, la del sistema de inversión pública, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la relación con el gobierno nacional y el Congreso.

No se descarta que, en los próximos años, estas autoridades cumplan una función distinta que en la primera etapa de la reforma, y generen un escenario más favorable a la consolidación de la descentralización, poniendo en la mesa de diálogo y negociación la perspectiva y los intereses regionales. Frente a esa posibilidad, preocupa la dificultad que han tenido para construir una propuesta conjunta sobre la formación de una instancia



intergubernamental de conducción concertada del proceso, dejando el espacio para la acción inconsulta del Ejecutivo y el Congreso. Consolidar la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales alrededor de una agenda descentralizadora es una opción que tiene gran potencialidad política.

La descentralización en la reforma del Estado

A partir de lo observado, es importante vincular la reforma con el debate sobre un conjunto de transformaciones que requiere la sociedad peruana para aprovechar la favorable coyuntura económica y enrumbar el país hacia un desarrollo sostenible en el tiempo.

La anunciada reforma del Estado no puede limitarse a cambios administrativos. Un eje articulador debe ser la descentralización, lo cual plantea la necesidad de definir su función en relación con los objetivos económicos, sociales y culturales que los gobiernos y la sociedad regional definan. La eficiencia y la optimización del gasto público tienen sentido en la medida en que se precisen los resultados que se buscan.

El papel del Estado en la supervisión de la calidad de los servicios, el control de los potenciales efectos negativos de las actividades extractivas y como instrumento eficaz de redistribución de los recursos no puede estar ausente del debate. Es igualmente impor-

tante el diálogo sobre la función empresarial del Estado en sectores estratégicos para el desarrollo nacional y regional.

Es necesario señalar que los procesos de fusión de los Organismos Públicos Descentralizados (OPD) y de los programas sociales no han partido por definir las funciones que se van a transferir a las regiones y municipalidades para luego racionalizar las funciones del Ejecutivo. Se ha optado por el camino inverso: fusionar primero en el gobierno central, luego, ocuparse de la transferencia. La experiencia demuestra que esta ruta termina consolidando el centralismo. Los gobiernos regionales y locales deben poner este tema en la agenda y promover el inicio inmediato de la descentralización de estas instituciones y programas.

Es necesario llamar la atención sobre la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, pues en el proyecto presentado la descentralización tiene una función marginal. Es fundamental que en esta ley se asuman los principios claves de la descentralización, afirmando la función subsidiaria del Ejecutivo y su definición como instancia rectora, junto al pleno respeto por la autonomía de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, es preciso incluir orientaciones claras sobre la función del Ejecutivo en el ejercicio de las competencias compartidas. Finalmente, esta ley debe afirmar los mecanismos para que las instancias regionales y locales tengan un papel activo en la conducción del proceso de descentralización.



Humberto Ortega / Trípode

Educación: Avanzando de sobresalto en sobresalto y sin norte claro

Patricia de Arregui

Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE

El debe y el haber a julio de 2006

A inicios de 2006, cuando los candidatos a la Presidencia del Perú ultimaban sus planes de gobierno, encontraron un sector educativo con problemas de larga data. Sin embargo, la disponibilidad de cifras antes no conocidas, como las que figuran líneas abajo, podría haberlos llevado a comprender mejor la magnitud de los retos que había que enfrentar:

Perú 2004	Total (%)	Urbano (%)	Rural (%)	Menos no pobres (%)	Más pobres (%)
Suficiencia en comunicación - 6° grado	12,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Suficiencia en matemáticas - 6° grado	7,9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Suficiencia en comunicación - 6° grado (solo escuelas públicas)	8,2	11	2,3	n.d.	n.d.
Suficiencia en matemáticas - 6° grado (solo escuelas públicas)	4,4	5,8	1,3	n.d.	n.d.
Matrícula en educación inicial 3-5	56,3	70,7	44,4	79,2	38,2
Matrícula en primaria en edad normativa	91,1	92,5	89,1	87,9	93,4
Matrícula en secundaria en edad normativa	70,0	79,5	54,4	84,9	51,3
Repetición en primaria	8,7				
Conclusión oportuna de primaria	74,8	85	61,5	97,6	80
Conclusión oportuna de secundaria	51,8	66,8	22,3	77,8	19,3

Fuentes: Informes del Ministerio de Educación y datos de la Encuesta Nacional de Hogares procesados por Martín Benavides para el Informe de Progreso Educativo Perú 2006, PREAL.

Debieron impresionarles los bajos niveles de logros de aprendizaje y la magnitud de las brechas entre los residentes urbanos y rurales y entre los alumnos provenientes de los grupos más ricos y más pobres de la población.

Se sabía, asimismo, del excesivo número de maestros egresados y en formación en numerosas universidades e institutos superiores pedagógicos (ISP). Muchos de ellos, además, habían sido formados inadecuadamente y a lo largo de su propia experiencia escolar. Diversos estudios mostraban que no tenían los conocimientos ni las capacidades para enseñar de manera eficaz. Tal vez ni siquiera hubieran podido hacerlo de contar con mejores condiciones de trabajo.

Había también datos sobre la magnitud de la corrupción, la irracional distribución del gasto, el reducido tiempo dedicado a la enseñanza durante el año o el número de escuelas que llegan al cuarto mes de clases sin maestros. Los había además sobre otros factores que daban cuenta abrumadora de la pobreza del sistema público de educación y de brechas intolerables entre los resultados logrados por los estudiantes de distintos estratos socioeconómicos, incluso al interior de dicho sistema.

Por el lado de las cuentas «en azul», en cambio, se podía observar que muchos maestros habían colocado a los alumnos y sus aprendizajes al centro de su discurso pedagógico, usaban métodos activos en el aula y



demostraban interés por mejorar sus competencias. Sus remuneraciones se habían elevado significativamente en los años anteriores, aunque no de manera planificada y más bien en respuesta a movilizaciones gremiales. Se había iniciado una diferenciación salarial según el nivel de calificación y las condiciones de trabajo, y los maestros habían participado en concursos públicos para el ingreso al magisterio, sometiéndose a pruebas estandarizadas. Asimismo, estaba en marcha un proceso de racionalización de plazas y de la oferta de formación inicial docente, y había una propuesta del Poder Ejecutivo para una nueva Ley de Carrera Pública Magisterial.

El aumento de la recaudación tributaria había permitido aumentar el presupuesto educativo. Por momentos, el crecimiento excedía la capacidad de inversión, aunque era inferior a lo establecido por el Foro del Acuerdo Nacional y el gasto por alumno seguía por debajo del de países vecinos. Había normas que ordenaban que parte de los ingresos fiscales excedentes fueran asignados a programas prioritarios de atención a la infancia y la educación. Se había acumulado experiencia en la producción y distribución de textos escolares y se había creado un Fondo para promover y reconocer innovaciones escolares. Existía una Unidad de Medición de la Calidad (UMC) en proceso de desarrollo y consolidación.

Más importante aun era la existencia de acuerdos sociales y políticos sobre la educación de calidad como derecho fundamental de los peruanos y condición necesaria para un crecimiento sostenible. Se contaba con una nueva Ley General de Educación reglamentada y con una propuesta de Proyecto Educativo Nacional (PEN) al 2021 consultada por el Consejo Nacional de Educación. Ambas colocaban la mejora en la calidad educativa como política central de largo plazo, como también lo hizo en 2003 el Foro del Acuerdo

Nacional. En la mayor parte de las regiones del país, además, se estaban elaborando participativamente Proyectos Educativos Regionales y Locales.

Ante la magnitud de estos y otros activos y pasivos de la educación nacional, era esperable que los políticos desarrollaran planes —necesariamente complejos y de aplicación gradual— sobre cómo avanzar en la implementación de soluciones. Sin embargo, los candidatos parecían más preocupados por la búsqueda de «programas emblemáticos» que impresionaran al electorado que en construir una propuesta integral viable. El debate sobre políticas educativas no fue un ingrediente importante del proceso. En cierto modo quedó pospuesto, y hasta ahora ese vacío nos tiene de sobresalto en sobresalto.

De julio en adelante

Luego de las elecciones, creció la presencia de la educación en el debate público. A partir de septiembre, se anunciaron medidas de política que transmitieron la imagen de una fuerte voluntad presidencial por dejar una obra trascendente, así como de capacidad gerencial y política en el responsable del sector. Se hizo evidente la decisión de tener impacto sobre situaciones que se supone tendrían un efecto «dominó» automático sobre otras variables relacionadas. La consistencia interna de tales medidas ha sido materia de controversia entre los actores y expertos educativos, pero estas contaron con apoyo popular.

Lo primero que hay que destacar es que en enero de 2007 se aprobó oficialmente el PEN, culminando un proceso de tres años liderado por el Consejo Nacional de Educación, en amplia consulta con instituciones y ciudadanos de todo el país.¹ Preocuparon a

¹ El proceso puede remontarse a las propuestas de Foro Educativo de la década de 1990 y las de la Comisión por un Acuerdo Nacional por la Educación y la consulta Puertas Abiertas del gobierno de transición de Valentín Paniagua.

algunos la oportunidad² y convocatoria³ de la ceremonia en que se rubricó la Resolución, cuyo primer artículo aprueba el PEN «expresado en los objetivos estratégicos del mismo», pero la oficialización fue celebrada por todos los sectores. Desde entonces, una sucesión de decisiones y anuncios sectoriales del Ejecutivo se han justificado en términos de su «alineamiento» con el PEN.

En lo que resta de esta sección se revisan las medidas más importantes. Algunas coinciden con las propuestas del Proyecto, pero no se percibe una comunión con los objetivos, resultados esperados y políticas específicas, ni menos aún con el enfoque integrado que el PEN sugiere.

Desde el último trimestre de 2006, las evaluaciones ocuparon la parte central del escenario. El PEN les asigna múltiples funciones como instrumento para el mejoramiento de la calidad educativa y para la regulación del comportamiento de actores e instituciones. Sin embargo, la manera apurada en que se han organizado varios procesos de evaluación, así como la poca claridad de sus fines, han dado lugar a una suerte de «termometritis aguda», olvidando que no por mucho evaluar al enfermo va a mejorar su situación. Esta incluso podría deteriorarse si el «termómetro» está mal calibrado o si no se toman medidas para asegurar la recuperación.

En septiembre de 2006 se anunciaron pruebas de lectura a los alumnos de segundo grado para averiguar «en qué se estaba fallando», como si no hubiera habido pruebas nacionales diagnósticas de diversos grados escolares en 1996, 1998, 2001 y 2004 y no se hubiera participado en dos pruebas internacionales. Aunque se pretendió que aproximadamente 700 mil alumnos rindieran la

prueba, la fecha elegida —en diciembre, cuando ya muchas escuelas habían concluido el año escolar— y la resistencia del sindicato impidieron que lo hiciera más de la mitad. Esto no permitirá devolverlas a escuelas y padres de familia, como se ofreció, mientras que la velocidad con que se debieron desarrollar y aplicar las pruebas obliga a interpretar sus resultados con cautela.

Cabe señalar que la presión presidencial para la realización de esta evaluación parece haber emergido bajo la influencia del modelo del «nuevo contrato social» promovido por el Banco Mundial, que propone una renovación de la gestión educativa basada en la definición de estándares, la evaluación de logros y la «rendición de cuentas» desde la base de los sistemas (en este caso, desde la escuela y la comunidad). Incluye —desafortunadamente con menor énfasis, al menos en su difusión local— el apoyo para el mejoramiento. Hay que destacar que el Ministerio defendió con éxito su enfoque integral sobre la enseñanza, aprendizaje y evaluación de la lectura frente a la propuesta de aplicar pruebas simples de velocidad lectora promovida en aquel modelo.

Los pocos resultados difundidos no parecen añadir novedades. Solo un tercio de los estudiantes de las regiones con mejor desempeño relativo habría alcanzado un nivel «suficiente», es decir, logra deducir significados de palabras o frases a partir del contenido de un texto, inferir su idea principal y reconocer la finalidad para la que fue escrito. La desigual cobertura del operativo y los problemas logísticos enfrentados fueron mayores que lo que correspondía anticipar. Quizá la mayor utilidad del ejercicio está en las lecciones que dejará para la consideración futura de las consecuencias que pueden tener

² Era la víspera de la evaluación censal docente a la cual se hará referencia más adelante.

³ No participaron dirigentes magisteriales, pero sí representantes de federaciones de padres de familia que han emergido como vigilantes del magisterio.



distintas opciones, particularmente si no están articuladas a una visión clara de los fines a los cuales se orientan las evaluaciones. Podría haber sido más útil dedicar energía y recursos a difundir los resultados de las pruebas aplicadas dos años atrás.

Un hito importante lo constituyó una evaluación docente que se quiso aplicar a los más de 400 mil maestros de educación básica del país. Esta pretensión fue limitándose a los que estaban contratados o nombrados en la Educación Básica Regular pública —unos 277.000—, y finalmente la rindieron 174.491 profesores.

Sus objetivos fueron anunciados en septiembre, cuando se habló de medir el desempeño, experiencia, dominio pedagógico y académico de los maestros, para el diagnóstico y diseño de programas de capacitación «personalizada» que iban a ser brindados por universidades del país. Posteriormente, esto se limitó a pruebas de comprensión lectora, razonamiento matemático y conocimiento del currículo. La evaluación fue objeto de críticas técnicas (tales como el apuro con que fue construida, la imposibilidad de validar los instrumentos en plazos tan cortos, la no cobertura de los campos de especialización, la no inclusión de capacidades pedagógicas, etcétera) y fue confundida con una evaluación del desempeño, que no pretendía ser. Pero, sobre todo, fue criticada por su intencionalidad política y su dudosa utilidad para los fines explicitados.

Hasta el momento, su uso más importante ha sido la confirmación de los bajísimos niveles de dominio de los docentes con respecto a conocimientos y capacidades fundamentales para su quehacer. Así, se informó que 48,5 por ciento de los evaluados se encuentra en el nivel más bajo anticipado, e incluso por debajo de este en comprensión lectora: esto es, apenas puede ubicar datos concretos e identificar el tema central de un texto. La situación sería aun peor en razo-

namiento matemático, pues 85,7 por ciento de los evaluados apenas pudo realizar cálculos aritméticos simples o reproducir procedimientos rutinarios cortos.

Se contaba ya con datos similares obtenidos de pruebas masivas realizadas en dos oportunidades, a las cuales se sometieron miles de maestros peruanos y que daban suficiente información como para orientar el diseño de los contenidos y metodologías de las capacitaciones. Los resultados de la evaluación han permitido dividir a 43 mil maestros en dos grupos para su capacitación durante el presente año, para excluir a los que no se sometieron a las pruebas —dejando en claro que la resistencia a la autoridad tendrá consecuencias— y para debilitar la imagen del magisterio, del sindicato y de la dirigencia, cuyo peso político ha sufrido un deterioro mayor aún que aquel que sus propias acciones y omisiones les habían acarreado. En el proceso, se anunció que el Ministerio ya no descontará las contribuciones al fondo de la Derrama Magisterial, se redujo el número de licencias sindicales autorizadas, se inició la provisión de préstamos de la Banca estatal para los docentes y se declaró la educación como «servicio público esencial», lo que disminuirá las posibilidades del gremio de obtener reivindicaciones legítimas, aunque también evitará los perjuicios que podrían generar las huelgas. Sin embargo, se ha permitido que docentes con bajísimas calificaciones retornen a sus aulas, aunque muchos podrían no recibir capacitación alguna en el futuro.

Mientras tanto, en abril de 2007 entraron a debate en el Congreso varios proyectos de Carrera Pública Magisterial. Cuentan con una opinión pública favorable a la aprobación de una ley, pero el debate se dará en un clima enrarecido en el cual difícilmente los docentes —incluso aquellos que no se sienten representados por el SUTEP— puedan mirarla como lo que debería ser: un instrumento para estimular, reconocer y remunerar

adecuadamente el desempeño profesional e impedir que los docentes que no reúnan las condiciones necesarias permanezcan en las aulas. Mientras se pregona la necesidad de «profesionalizar» al magisterio, se anuncia el nombramiento de «fiscales escolares» para vigilar a los maestros, se abre un registro de personas interesadas en sustituirlos en caso de huelga, y reingresan a la agenda pública trasnochadas propuestas de convocar a profesionales desempleados para ejercer el magisterio.

Aún se intenta controlar la cantidad y calidad de la oferta de formación docente reduciendo las «metas de matrícula» en 18%, quitando la autorización a los ISP que no reunían condiciones mínimas y suspendiendo la creación de instituciones de formación magisterial hasta diciembre de 2011, pero se han incluido medidas poco atinadas, como la prueba única y el requisito de una nota mínima para la admisión a los ISP. Se desconoce si el tipo de evaluación usada será un buen predictor de las capacidades y vocación educadora de quienes han aprobado (525 de 17 mil).

Se está cargando la responsabilidad de la crisis sobre los hombros de maestros que fueron certificados como competentes por el Estado peruano y luego abandonados a su suerte. No se han divulgado medidas para mejorar la formación que brindan facultades e institutos, ni parece haberse iniciado un proceso serio de evaluación de las medidas tomadas en los últimos diez años en ese campo.

Lo que sí se ha anunciado es que este año no habrá incrementos salariales en espera de la aprobación de la nueva Ley de Carrera Pública y su escalafón. Aun con los recientes aumentos, las remuneraciones siguen siendo bajas: no cubren el costo de la canasta familiar y son insuficientes para atraer y retener a los mejores educadores. Mientras tanto, el presupuesto del sector no se ha incrementado en la proporción del PBI establecida

como meta anual. Las necesidades de inversión en infraestructura, saneamiento y equipamiento de los centros educativos y de establecimiento de un programa de apoyo que modifique la situación de aislamiento inherente a las escuelas rurales que atienden a la población más pobre continúan desatendidas.

Entre las medidas anunciadas se encuentra la municipalización de la educación escolar. Si bien esta estuvo entre las ofertas electorales del partido de gobierno, y se enmarca dentro de un proceso de descentralización iniciado hace varios años, no son claros sus objetivos ni procedimientos. Se ha obviado el proceso de capacitación y certificación de capacidades para la gestión, previsto antes de la transferencia de competencias. Actualmente se ha reducido a un programa piloto en dos municipios de cada región que involucra a 1.883 instituciones, 8 mil docentes y 186 mil alumnos. Se han empezado a configurar los Consejos Educativos Municipales, pero no está claro cómo se articularán sus acciones con las propuestas de los Consejos Participativos Regionales y Locales. Algunas de estas municipalidades no habrían sido consultadas sobre su disposición y capacidades para asumir las nuevas responsabilidades, y no queda claro si dispondrán de recursos para ejercer su nuevo rol con eficacia. Pese a ello, se reporta interés y entusiasmo en el experimento y será necesario hacer su seguimiento.

Se han planteado metas ambiciosas de alfabetización, pero no hay mucha información sobre sus avances, metodología y planes. La extensión de la jornada escolar —una hora adicional a la semana en aquellas escuelas secundarias que disponen de aulas— y la ampliación del año escolar también buscarían fortalecer las capacidades básicas de lectoescritura y matemáticas, mientras que programas como el Plan Lector buscarían reforzarlas en grados tempranos. La propuesta principal del PEN apuntaba a asegurar que las



escuelas no continuaran «fabricando» anal-fabetos funcionales, garantizando que estas capacidades se consolidaran en los primeros grados y orientando las intervenciones hacia las zonas de peor rendimiento y mayor pobreza. Dicho aspecto parece no haber sido recogido por estas iniciativas.

Los retos actuales

Los nuevos encargos asumidos por la UMC no le impidieron aplicar, a fines de 2006, las pruebas del Segundo Estudio Comparativo de la Calidad Educativa de la UNESCO, cuyos resultados se conocerán en 2008. También se ha anunciado la participación del Perú en otra ronda de las pruebas internacionales PISA. Esto no debe obstaculizar la continuidad y fortalecimiento del Programa de Evaluaciones Nacionales muestrales, aclarando sus fines y propuestas metodológicas. Las evaluaciones podrían convertirse en un importante componente de un plan efectivo de mejora en la calidad educativa, en la línea de lo que propone el PEN, si se aprovecharan los avances logrados en la integración y cooperación de la UMC y otras unidades del Ministerio, si se intensificara el análisis, difusión y devolución de resultados a las redes escolares, instancias intermedias de gestión y de formación docente, y si se establecieran y difundieran estándares que aclarasen las expectativas de aprendizaje escolar.

Esto, sumado a la nueva Ley de Carrera Pública Magisterial y a la mejora de la educación superior, demandará que se reglamente, financie y ponga en funcionamiento el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación Educativa (SINEACE), en el cual debería insertarse la UMC en momento oportuno. La propuesta de reglamento del SINEACE, en consulta hacia mayo de 2007,

no parece incluir la evaluación de logros de aprendizajes.

Si se pretende que el programa piloto de municipalización de la gestión educativa ayude a ajustar el proceso de transferencia de competencias a los niveles locales e, incluso, a las escuelas (como establece la Ley General de Educación), es fundamental instalar un sistema de acompañamiento y monitoreo que permita extraer lecciones y realizar las modificaciones necesarias para que escuelas y comunidades puedan beneficiarse del cambio y recibir apoyo.

Para enfrentar estos retos y superar los viejos problemas es indispensable que el Ministerio revise sus procesos y mejore sus capacidades de planificación y ejecución intersectorial, de manera que más y mejores recursos lleguen donde más se necesitan. Deben tener prioridad la atención a la primera infancia —etapa en la cual se potencia la capacidad de aprendizaje de los seres humanos—, la mejora en la calidad de los servicios de las zonas rurales y los asentamientos más pobres —donde se concentran los menores niveles de aprendizaje—, la inclusión de los discapacitados en escuelas regulares y la atención especial que requieren, pues estas urgencias demandan mayores recursos y mejor calidad de gestión.

Como llegar a esos sectores es más costoso, los funcionarios del Ministerio de Educación deben estar preparados para pelear por un presupuesto y por el fortalecimiento de sus propias capacidades, y no limitarse a impedir que las «cosas de la política» generen daños mayores. Lograr las metas del PEN requiere de voluntad, imaginación y recursos que son ellos, junto con la ciudadanía informada y comprometida, los llamados a movilizar.



Mónica Pallardel / Trípode

Balance de las políticas de salud

Margarita Petrerá

Coordinador del Observatorio de la Salud,
Consortio de Investigación Económica y Social, CIES

Importancia de la buena salud y sus diferencias con el sector Salud

Este artículo se inicia con una reflexión sobre la buena salud y su rol en el desarrollo humano, factor que la hace mucho más trascendente de lo que ocurre en el denominado sector Salud. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la «buena salud» como el estado de mayor bienestar físico y mental posible, lo cual va más allá de la organización de servicios de salud, denominada «sector Salud».¹

¹ Agrupa a un conjunto de instituciones públicas y privadas que, bajo la rectoría del Ministerio de Salud, se dedican principalmente a la producción de servicios curativos (enfermedad y accidentes) y preventivos como las vacunaciones y controles de población en situación de riesgo (gestantes y enfermos crónicos) y, en menor medida, a la promoción de hábitos saludables.

La «buena salud» es un resultado pluri-dimensional: es producto de la carga genética, de la edad y sexo del individuo. Está también determinada por su nutrición —fundamentalmente en su etapa infantil—, por su capacidad de aprendizaje y autoestima —vinculada al nivel educativo y al grado de cohesión social (ayuda y soporte mutuo) en el que se desarrolla—, por el nivel de exposición a los riesgos sociales y ambientales —como inadecuadas condiciones de salubridad, violencia, accidentes inducidos y naturales—, así como por la alta probabilidad de acceder a servicios de salud oportunos en calidad, tiempo y costo.²

Amartya Sen,³ premio Nobel de Economía en el año 2000, sostiene que el patrimonio de la salud es pluridimensional, y precisa que la buena salud es una condición indispensable para la formación eficiente de las capacidades humanas. Por ello, es un componente de la justicia social, la que se va construyendo sobre la base de arreglos sociales. En ese sentido, la equidad en salud no puede ser comprendida solo en relación con la distribución de la atención sanitaria, sino desde antes, a través de un proceso en el que alcanzar la buena salud, libre de enfermedades evitables y muerte prematura, no es exclusivamente producto de las decisiones personales ni de la carga genética, sino también de los arreglos sociales que permiten que unos tengan muchas oportunidades de gozar de una buena salud y otros pocas o ninguna. La «buena salud» es, entonces, producto de un proceso responsable de Política de Estado, sobre la que deberían estructurarse, de manera coherente y sinérgica, políticas de servicios de salud, educativas, nutricionales, de saneamiento, entre otras.

¿Cuáles son los retos que plantea el estado de salud de la población peruana?

El Perú tiene hoy cerca de 28 millones de habitantes con las siguientes características sanitarias relevantes:

Estado de salud de la población sumamente heterogéneo, hecho que refleja diferencias fuertemente asociadas a las desigualdades en los modos de vida y sobre exposición a factores de riesgo por:

- condiciones insalubres (falta de agua, contaminación, entre otras);
- problemas nutricionales, fundamentalmente déficit proteico;
- accidentes de tránsito;
- violencia tanto intrafamiliar como externa;
- bajo nivel de comprensión de la información educativa;
- condiciones laborales.

En promedio, los peruanos nacidos en zonas urbanas durante 2002 vivirán hasta los 72 años, mientras que aquellos que nacieron en zonas rurales solo lo harán hasta los 65 años. Asimismo, dos tercios de las muertes infantiles ocurren en el 40% de los hogares más pobres. Estas diferencias están asociadas a la mayor pobreza (alrededor de 50% de la población nacional), desnutrición (24% de niños menores de 5 años sufren de desnutrición crónica:⁴ 39% en el área rural, 59% en el área urbana y 6% en Lima Metropolitana),⁵ ruralidad andina o amazónica y menor acceso a servicios de salud de calidad.

² Los grupos andinos o amazónicos, caracterizados por vivir en poblaciones dispersas, sufren de exclusión social y se encuentran mucho más expuestos a riesgos de salud que aquellos que están protegidos por el Estado y por su grupo social a través de servicios públicos y privados, una buena educación y nutrición y acceso a servicios de salud en condiciones oportunas.

³ Sen, Amartya. «Why health equity?». *Health Economics*, 11: 659-66 (2002). Véase <<http://www.interscience.wiley.com>>.

⁴ Retardo del crecimiento con relación a la edad.

⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Perú, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES Continua 2004-2005. Lima, 2006.



Complejización epidemiológica como resultado de la prevalencia de infecciones; incremento de las enfermedades crónicas y degenerativas propias de la transición demográfica (mayor porcentaje de adultos mayores); y mayor comercio entre personas y aumento de la migración a las zonas urbano marginales.

En la pirámide poblacional peruana, el grupo de 0–14 años ocupa el 31,1%, el de 15–64 años el 62,7% y el de 65 a más el 6,2% restante. Desde una perspectiva de largo plazo, las estimaciones indican que entre 1975 y 2030 el grupo de 0–14 años se reducirá 45%, mientras que el de 15–64 años, coincidente con la población económicamente activa, crecerá 27%, y que el de 65 a más años crecerá 140%.⁶

Altos niveles de exclusión asociados a baja autoestima, violencia y, por ende, dificultades para el autocuidado, adopción de prácticas saludables, conductas preventivas, así como el conocimiento y exigencias de derechos.

Existen dificultades de comprensión que tienen raíces muy profundas en la desnutrición y baja calidad educativa, y asociadas a la ausencia del Estado y/o la baja calidad de su presencia como promotor, asegurador de derechos, igualador de oportunidades y canal de representación política que haga que los peruanos se perciban como ciudadanos, que generan la anomia social.⁷

Características de la utilización de servicios de salud

Falta de acceso o acceso incompleto a los servicios de salud. Insuficiente utilización

de servicios de salud por la población pobre urbana y, sobre todo, rural andina/amazónica.

Solo el 38% de las personas que consideraron necesaria la consulta en un establecimiento de salud lograron efectuar una consulta institucional⁸ (los establecimientos del Ministerio de Salud – MINSA cubrieron casi el 50%) y el 10% hizo directamente la consulta en la farmacia o botica o acudió a un herbolario o curandero; el 52% restante no pudo realizar consulta alguna. Las brechas por decil de ingreso (véase el cuadro 1) evidencian la desprotección de la población más pobre que no tiene seguro. Entre las causas de no acceso, los más pobres reportan masivamente la falta de recursos económicos,⁹ mientras que los más ricos la falta de tiempo.

Desde mediados de la década pasada, el acceso a los servicios de salud ha venido mejorando en el caso de los niños y mujeres gestantes.

En los servicios específicos materno-infantiles, se aprecian aumentos de cobertura urbana y sobre todo rural. Así, la atención de partos en establecimientos públicos se ha incrementado de 58% a 70%, consecuente con la disminución de 12% del parto en casa; el porcentaje de niños con vacunación completa ha aumentado del 66% a 69%, y también el porcentaje con tratamiento de enfermedades respiratorias y diarreicas.¹⁰ Esta mejora se debe al desarrollo de mecanismos de acceso garantizado como el Seguro Integral de Salud (SIS), centrado en el área materno-infantil, y a

⁶ INEI. Censo de Población y Vivienda 2005.

⁷ Pérdida del sentido de pertenencia a un orden social y frustración al no poder canalizar adecuadamente sus demandas y expectativas.

⁸ Es decir, fueron atendidas por un profesional de la salud en un establecimiento formal de salud público o privado (sin fines de lucro o con fines de lucro, respectivamente).

⁹ Dentro de la población urbana que no accede a la atención de salud, o lo hace de manera incompleta, prima el argumento de la falta de capacidad adquisitiva, mientras que en la rural, que se encuentra dispersa, a los problemas de capacidad adquisitiva se añaden la distancia, la inadecuación cultural de la oferta y las fallas en las redes de referencia.

¹⁰ INEI, ENDES 2000 y 2004.

Cuadro I**Acceso a servicios de salud según nivel de ingreso, 2005****(Del 100% que se siente enfermo y considera necesaria la atención)**

Decil de ingreso	Atención institucional	Autorreceta	Remedios caseros	No accede	Total
D1 sin seguro	7	9	26	57	100%
D10 (más rico)	57	19	4	20	100%

Fuente: Procesamiento ENAHO 2005.

la expansión de prácticas de adaptación y aproximación cultural y geográfica de la oferta.¹¹

Baja calidad efectiva y percibida en los servicios públicos de salud

Según la encuesta de Apoyo, Opinión y Mercado de febrero de 2006, el 73% de la población nacional se encuentra insatisfecha con la atención sanitaria pública (MINSA, EsSalud, sanidades y municipalidades). Los porcentajes son similares en el caso de los servicios educativos y de seguridad ciudadana. Los datos obtenidos de la oferta del MINSA y de EsSalud indican igual parecer.

Problemas en la organización y prestación de servicios de salud y políticas derivadas

Dificultades normativas y efectivas del MINSA para el ejercicio y desarrollo de su papel rector, entendido este como la capacidad de dirigir al sector Salud hacia el logro de objetivos claros y definidos.

Pese a la escasez e inadecuada asignación de recursos financieros, humanos y de infraestructura para la atención de la salud, existe subutilización de los existentes debido a insuficiencias y restricciones de diverso tipo (mandatos no financiados¹²), la indefinición de jerarquías institucionales, intereses grupales, falta de información, etcétera. Las evidencias de subutilización, distribución inadecuada de recursos e insuficiente información han aportado argumentos para considerar una mayor y efectiva coordinación entre instituciones: desde la posibilidad de compartir infraestructura y otros recursos y administraciones, hasta la de unificar fondos de financiamiento. No obstante, existen problemas de compromiso del más alto nivel, capacidades de soporte y de falta de voz de los usuarios.

La oportunidad para desarrollar una política de Estado en salud viene dada desde el Acuerdo Nacional de 2002 (Décimo tercera política) y figura en el Acuerdo de los Partidos Políticos en Salud, establecido entre la primera y segunda vuelta electoral. La rectoría deberá: (i) revisar la orientación de la organización de los servicios de salud en vista de la complejidad

¹¹ Desde el año 2005, el MINSA aprobó e implementó gradualmente la Norma Técnica para la Atención del Parto Vertical con Adecuación Cultural, así como sigue manteniendo las Casas de Espera. Hacia julio de 2006, funcionaban 337 Casas de Espera en las jurisdicciones de salud ubicadas en zonas rurales.

¹² Por ejemplo, cuando se ofrece la gratuidad de atención a la población pobre y no se asigna el dinero suficiente para cumplir con la promesa. Esto genera servicios incompletos, la exclusión de parte de los beneficiarios potenciales, además de la frustración de los prestadores comprometidos y de la población expectante.



y heterogeneidad del perfil epidemiológico ya descrito, la falta de capacidad adquisitiva y de voz de los usuarios;¹³ (ii) dar consistencia al proceso de descentralización de salud mediante la delegación de competencias, facultades y responsabilidades a prestadores,¹⁴ aprovechando que el rol principal de las municipalidades será la promoción de «la buena salud», una función que les es innata; y, (iii) «transversalizar» la salud como un producto de las condiciones y políticas públicas específicas (nutrición, educación, saneamiento, entre otras) y generales.

A fines de marzo de 2007 deberá estar lista la propuesta técnica del Plan Concertado de Salud, la que será discutida con las instancias descentralizadas del MINSA, los otros agentes públicos como EsSalud, así como los privados. Se espera que dicho documento contemple la política general de prestaciones, de financiamiento y aseguramiento, de recursos humanos y de infraestructura, y precise cómo arribar a los objetivos propuestos.

Problemas organizacionales en la oferta de servicios (que incluyen insuficiencia) e inadecuada gestión de recursos

En salud, no solo existe el fenómeno de asimetría de información,¹⁵ sino también una marcada presencia de intereses económicos y gremiales, así como subrepresentación de los usuarios. La desigualdad en las capacidades y competencias del recurso humano, la baja capacidad de la instancia rectora y la subrepresentación de la población se con-

fabulan para hacer más opaca y viciosa la información existente. De ahí la importancia de consolidar y desarrollar instancias informativas, de desarrollo basado en evidencias, de rendición de cuentas y participativas.

- *El recurso financiero presenta tres grandes problemas: insuficiente financiamiento público, inadecuada agrupación de dichos recursos y problemas de asignación, con la consiguiente limitada efectividad.* El país gasta aproximadamente 4,7% de su PBI en servicios de salud, ubicándose por debajo del promedio latinoamericano (entre 7% y 9%). Los hogares aportan 38% del total de este financiamiento, lo que implica severos problemas de inequidad y daño catastrófico¹⁶ a los hogares¹⁷. En el proceso de descentralización, la capacidad de ejecución en salud de las regiones corre el riesgo de no ser óptima. Ello se debe a que existen incentivos para que en estos ámbitos se repitan las prácticas concentradoras del nivel nacional, y a que las regiones más pobres podrían presentar una menor capacidad de ejecución. Finalmente, la capacidad de las regiones para transferir ingresos propios provenientes de grandes proyectos mineros o agrícolas al rubro salud depende, en buena medida, de la concepción de desarrollo que manejen el presidente regional y su entorno.
- *Un problema de difícil solución: ¿Cómo convertir al recurso humano en un recurso flexible?* El gasto en las diferentes

¹³ Lo que repercute en las exigencias tecnológicas, de calificación de recursos humanos y de infraestructura, de disponibilidad de recursos, de calidad del sistema y sus servicios y de desarrollo regulatorio.

¹⁴ Pese a los vaivenes de política, los Consejos Locales de Administración Compartida (CLAS) han demostrado la factibilidad de una administración compartida de recursos entre la autoridad local poblacional y la zonal del MINSA.

¹⁵ Concepto económico que designa una de las fallas de los mercados en salud que impide alcanzar los óptimos de eficiencia global y macroeconómica. Alude a la falta de información adecuada entre médicos y pacientes, entre médicos y la tecnología que utilizan, entre instancias administrativas-financieras y prestadoras de servicios de salud.

¹⁶ Se refiere a la quiebra de la economía familiar cuando se realizan gastos en salud. Fuente: Ministerio de Salud / Organización Panamericana de la Salud (MINSA/OPS). *Cuentas Nacionales en Salud. Perú 1985-2000*. Lima, 2004.

¹⁷ Ministerio de Salud / Organización Panamericana de la Salud (MINSA-OPS/OMS). *Perú: Cuentas Nacionales en Salud*. Lima, 2005.

Cuadro 2**Tendencias en el aseguramiento en salud 1985-2005 (En porcentajes de población)**

Afiliación a seguros	1985	1994	1997	2000	2002	2003	2004	2005
Con seguro	17,6	25,4	22,7	32,3	40,4	41,7	36,5	36,0
EsSalud		21,0	18,9	19,7	16,9	16,7	16,1	17,0
EsSalud y seguro privado		0,9	0,5	0,4	0,5	0,4	0,3	1,0
Seguro privado de salud		1,6	1,7	1,6	1,5	1,4	1,5	1,0
Seguro de FF.AA. y Policiales		1,8	1,6	1,3	1,8	1,8	1,8	2,0
Seguro Integral de Salud				9,3*	19,7	21,4	16,9	15,0
Sin seguro	82,4	74,6	77,3	67,7	59,6	58,3	63,5	64,0
Total (%)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total población (en millones)	16,8	22,8	24,3	25,6	26,4	26,7	27,0	27,2

* Incluye la población afiliada al Seguro Escolar Gratuito y pilotos del Seguro Materno Infantil.

Fuente: ENNIV 1985-2000 referido por OPS-MINSA 2003 y procesamiento de ENAHO 2002, 2003, 2004 y 2005.

regiones está fuertemente concentrado, privilegiando el recurso humano, el cual no está adecuadamente distribuido. Ello propicia tres situaciones de ineficiencia: pérdida de efectividad en la atención, mayor financiamiento del bolsillo de los hogares y aumento de la inequidad.

El aseguramiento que combina política financiera, prestacional y de derechos garantizados muestra que, entre 1985 y 2005, el panorama del aseguramiento en salud ha cambiado notablemente con el estancamiento de EsSalud y el desarrollo del seguro público.

Junto con el estancamiento y decrecimiento de la cobertura poblacional de la seguridad social (EsSalud), ha surgido paulatinamente

una nueva modalidad de aseguramiento público subsidiado (Seguro Integral de Salud) de cobertura parcial y focalizada en la población pobre, cuya afiliación ha tenido un importante desarrollo hasta detenerse a partir de 2003.¹⁸ En 2005, un poco menos del 60% de la población no cuenta con ningún seguro de salud (véase el cuadro 2).

Hoy, el aseguramiento universal se ha convertido en un asunto central que requiere de una mayor coordinación debido a sus implicancias políticas y económicas. El tema está siendo tratado en el Ejecutivo por la recién creada Comisión de Alto Nivel (MINSA-EsSalud), encargada de elaborar la propuesta técnica para implementar el sistema de aseguramiento universal en salud.¹⁹ Igualmente, en el Parlamento se vienen debatiendo

¹⁸ Este estancamiento está asociado al menor valor de las transferencias efectuadas por el Ministerio de Economía y Finanzas al SIS, con lo que el valor de la transferencia por atención ha disminuido.

¹⁹ Resolución suprema 001-2007-SA del 7 de enero. Se está a la espera de que el Ministro de Salud, como Presidente de la Comisión, haga pública dicha propuesta.



diversas propuestas de los partidos políticos y se espera que se sumen otras. Asimismo, se encuentra en discusión el contenido del Plan Esencial de Servicios de Salud. Aunque EsSalud ha anunciado una reforma de tres etapas, basada fundamentalmente en su modernización administrativa, y el Seguro Integral de Salud, adscrito al MINSA, lanza un seguro semicontributivo para la población no pobre de bajos ingresos, debe recordarse que todavía no se dispone de una política que enfrente el financiamiento de la prima de la población pobre, la cual sería cubierta con recursos del Tesoro Público aun cuando existe una mayor disponibilidad fiscal para financiar procesos de reforma. Tampoco se ha discutido ampliamente, en el sentido de generar un debate, el financiamiento de la seguridad social basada en un modelo de planilla que enfrenta severas restricciones y diversos mecanismos de evasión, abuso, señales de corrupción y fuertes quejas de su población afiliada.

Una lección aprendida en la mayoría de países es que el aseguramiento en salud es solo una de las subfunciones de un sistema sanitario. Sin el desarrollo de las otras subfunciones el aseguramiento deviene en ineficiente y tiende a colapsar.

Sin el desarrollo de la salud pública y si no se comprende que la buena salud se forja en el desarrollo de capacidades humanas y de la sinergia intersectorial, la atención a la salud se convierte en una función curativa y de costos crecientes difíciles de afrontar por su magnitud y falta de efectividad, con lo

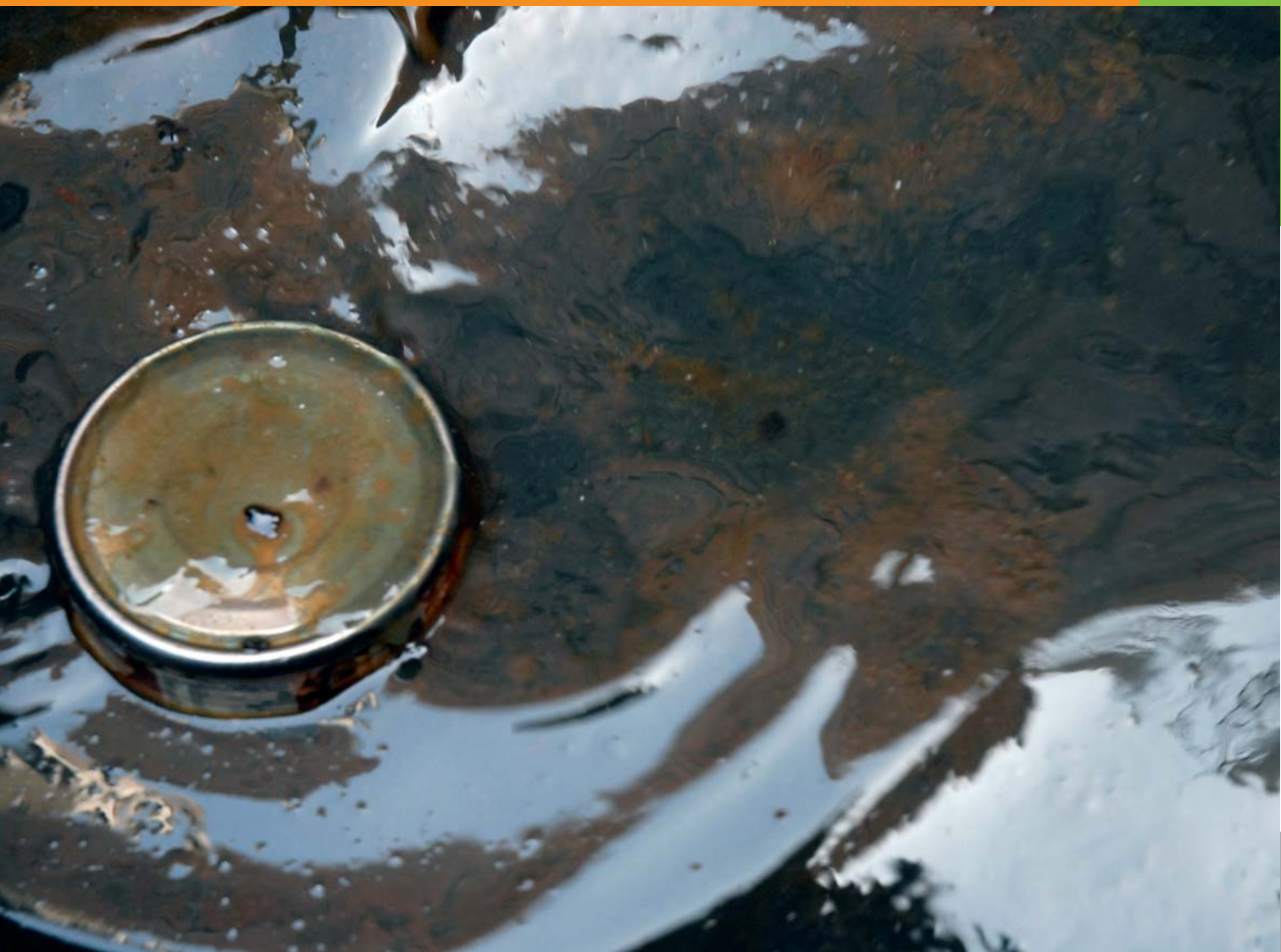
que buena parte de la población afiliada a los seguros acaba sin poder acceder a estos.²⁰

La necesidad de desarrollar políticas destinadas a transversalizar la salud, hacia una cultura de la salud

Siendo coherentes con la idea de que la «buena salud» es un resultado pluridimensional, se requiere:

- desarrollar políticas que eleven el nivel de información y conocimiento de la población desde sus diversos ámbitos de desempeño (escuela, hogares, municipios, medios informativos, trabajo, etcétera);
- desarrollar políticas de participación conjunta de otras actividades como educación, transportes y comunicación, nutrición, saneamiento, etcétera, para contar con políticas complementarias sinérgicas y reguladoras del medio ambiente, cuya contaminación creciente es causa del incremento de enfermedades degenerativas y de algunas enfermedades crónicas en la población pobre;
- colocar en la agenda política nacional la buena salud como un factor clave para el desarrollo humano y, por ende, para el desarrollo económico de largo plazo.

²⁰ Cuando los afiliados detectan fallas de oportunidad y calidad, consultan —según su capacidad adquisitiva— a otros prestadores de servicios de salud como el MINSA y prestadores privados, acuden directamente a farmacias/boticas o utilizan medicamentos caseros. Entre la población afiliada a EsSalud y a las Sanidades de las Fuerzas Armadas y Policiales, más de la mitad de la consulta se dirige a farmacias/boticas, a establecimientos del MINSA y privados; mientras que entre los afiliados al SIS destaca el elevado uso de medicamentos caseros y también la compra directa en farmacia.



Ademir Espíritu / Trípode

Cambio climático: ¿Problema del futuro?

Julio García

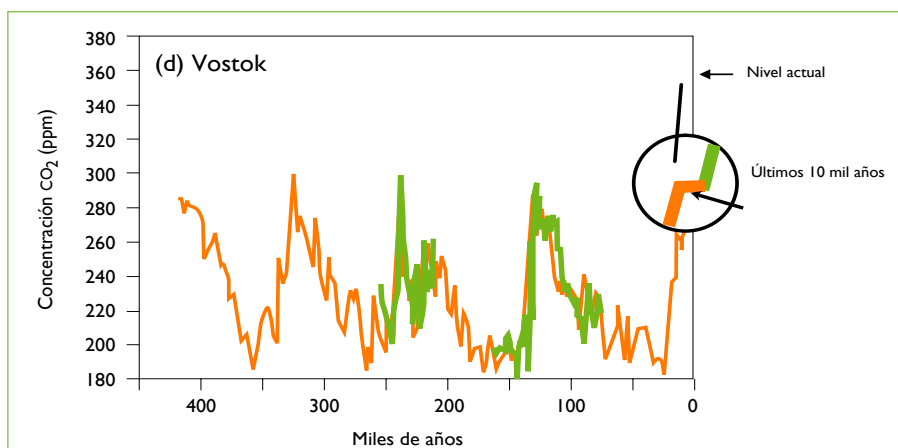
Coordinador de Vulnerabilidad y Adaptación
Programa de Cambio Climático y Calidad del Aire del CONAM

En el transcurso de su desarrollo, la humanidad ha liberado a la atmósfera, sin ninguna restricción, una cantidad excesiva de gases de efecto invernadero (GEI). Desde que empezó la era industrial (primera mitad del siglo XIX), esta emisión se ha ido incrementando significativamente debido a distintas actividades, principalmente la de los hoy denominados países desarrollados. Entre estas actividades se encuentran la quema de combustibles fósiles (carbón, petróleo y derivados), la deforestación y el uso de tecnologías poco adecuadas. Las concentraciones actuales de CO₂¹ han llegado a niveles altísimos aun en dimensiones de tiempo geológicas, como se aprecia en el gráfico 1.

¹ Los niveles de concentración o presencia de CO₂ en la atmósfera se miden en partes por millón (ppm).

Gráfico 1

Niveles de concentración de CO₂ en los últimos 400 mil años



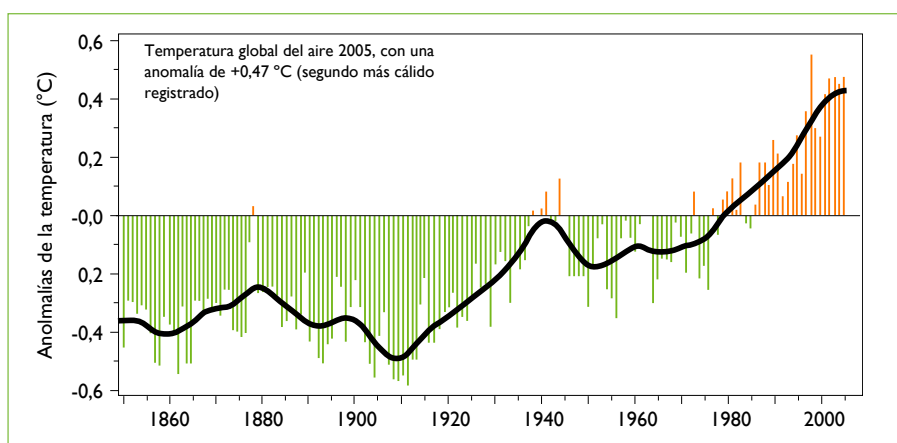
Fuente: David Viner, Universidad de East Anglia, Inglaterra 2005.

El informe más reciente del IPCC² (*Cuarto reporte de evaluación*) señala que las actividades del hombre están influyendo en la concentración de emisiones GEI a tal punto que un mecanismo natural y esencial para la vida de la Tierra se ha

convertido en el problema conocido como *cambio climático o calentamiento global*. Como se aprecia en el gráfico 2, once de los doce años más calurosos de los que se tiene registro instrumental desde 1850 se han dado entre 1995 y 2006.

Gráfico 2

Anomalías de la temperatura global del aire (1850-2005)



Fuente: Phil Jones, Universidad de East Anglia, Inglaterra 2006.

² Panel Intergubernamental de Cambio Climático, que concentra a más de 2.500 científicos del planeta (IPCC, por sus siglas en inglés). IPCC. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. París, 2007.



El calentamiento observado desde mediados del siglo XIX es del orden de 0,7 °C, lo que viene ocasionando el derretimiento de las casquetes polares, el incremento del nivel del mar y la alteración de los ciclos hidrológicos. Esta situación eleva el número de eventos extremos y los hace más intensos y frecuentes, como ocurre con los huracanes en las zonas tropicales del Caribe o con el fenómeno El Niño, entre otras alteraciones climáticas que se manifiestan en el planeta de manera diferenciada.

El cambio climático ya está causando importantes impactos en nuestras formas de vida y en la economía global. En el informe mundial sobre impactos económicos del cambio climático presentado por Sir Nicholas Stern,³ ex jefe de economistas del Banco Mundial, se señala que, si no hacemos nada, el costo y riesgo total del cambio climático equivaldrá a una pérdida mínima de 5% anual del PBI global de ahora en adelante, que puede convertirse hasta en 20% de dicho PBI.

Por el contrario, el costo de adoptar medidas como la reducción de las emisiones de gases invernadero para evitar las peores consecuencias del cambio climático puede limitarse a 1% del PBI global cada año.

Paradójicamente, los países y poblaciones que menos han contribuido al problema son los que más sufren las consecuencias e impactos del cambio climático. Así, son más evidentes los impactos del cambio climático en los países más pobres o en vías de desarrollo, pues estos cuentan con menores recursos financieros, institucionales y tecnológicos para enfrentar los peligros climáticos, lo que se

suma a factores estructurales de gobernabilidad, corrupción y pobreza.

El Perú no escapa a estas circunstancias y, lo que es peor aún, las sufre de manera particular. Ya en 2003, su grado de afectación lo colocó entre los tres países más vulnerables del mundo ante los peligros climáticos.⁴ Las variables utilizadas fueron *número de muertes*, *personas afectadas*, *estimado de pérdidas económicas* y *desarrollo de índices*, tomando como fuente los datos del Emergency Management Data Base (EM-DAT) de la Universidad de Lovaina, Bélgica.

La vulnerabilidad del Perú se debe en gran medida a que nuestra estructura productiva en rubros como agricultura (60% es de secano o depende directamente de las precipitaciones y temperatura), pesca, generación de hidroelectricidad (al menos 60% de la energía del país procede de esta fuente, principalmente de origen glaciar), transportes y abastecimiento de agua para consumo humano, agrícola y con fines industriales es extremadamente sensible a las condiciones climáticas.

El impacto del cambio climático puede afectar significativamente —y como carga adicional— la ya difícil tarea del desarrollo nacional, perjudicando principalmente a la población más desfavorecida, que tiene menor capacidad de respuesta.

En nuestro país, estudios realizados en el marco del PROCLIM-CONAM⁵ señalan la tendencia al incremento en la frecuencia e intensidad del fenómeno El Niño,⁶ el retroceso glaciar que afecta los sistemas naturales de

³ *Stern Review on the Economics of Climate Change*. HM Treasury, 2007. Véase <http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews_stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm>.

⁴ Solo después de Honduras y Bangladesh. Brooks, N. y N. Adger: *Risk Level Indicators*. Reino Unido: Tyndall Centre, 2003.

⁵ Programa de fortalecimiento de capacidades nacionales para manejar el impacto del cambio climático y la contaminación del aire, del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), que contó con el concurso directo de trece instituciones nacionales públicas y privadas y que fue financiado por la cooperación holandesa. Véase <www.conam.gob.pe/proclim>.

⁶ SENAMHI-CONAM. *Escenarios climáticos en el Perú al 2050*. Lima: SENAMHI-CONAM, 2005.

Estado del glaciar Yanamarey en la Cordillera Blanca (4.768 msnm) en 1982 a la izquierda y 2005 a la derecha



almacenamiento de agua, la alteración del recurso paisajístico, la disponibilidad de agua y el aumento de riesgos de desbordes de lagunas glaciales (véanse las fotografías).

Asimismo, los estudios del PROCLIM han mostrado que, en los últimos treinta años, el incremento de la temperatura promedio en las cuencas del río Piura y Mantaro es de 1,3 °C, con los consecuentes impactos en importantes cultivos tanto de exportación como de seguridad alimentaria, como el mango y la papa, por ejemplo. Del mismo modo, se ha notado un incremento en los periodos de sequía en la cuenca del Piura, y de los días de heladas en la sierra central.

Como consecuencia de la interacción entre los problemas de la naturaleza y las condiciones de exposición y vulnerabilidad de nuestras actividades económicas, nuestra infraestructura, nuestras ciudades y nuestras poblaciones en general, en los últimos diez años cerca de 72% de las emergencias natu-

rales en el país se han debido a peligros de origen hidrometeorológico (asociados al clima). Estas emergencias se han incrementado en cerca de seis veces y media con respecto a 1995.⁷

Así, no es de extrañar que recientemente se lea en los periódicos (y casi a diario) sobre los desbordes del río Huallaga en la región San Martín, los escasos niveles de precipitación en la costa norte del país que afectan las reservas de las grandes obras de irrigación, las «extraordinarias» heladas de la sierra central y la terrible secuela de pérdidas en vidas humanas y económicas. A esto se suman las tragedias personales ocasionadas por la pérdida del esfuerzo de décadas de trabajo. Es decir, se afecta la estructura de desarrollo nacional, regional, distrital, local y familiar.

Si bien estas no son consecuencias directamente atribuibles al cambio climático, se prevé que este alterará los regímenes de temperatura y precipitación y, por ende, la

⁷ Bases de datos del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) 1995-2005.



presencia de eventos climáticos extremos como los mencionados. Por tanto, el abordaje de esta problemática debe considerar procesos de decisión política, entendida como decisiones para el bien común orientadas a favorecer la adaptación al cambio climático, o como ajustes en los sistemas humanos o naturales que pueden moderar el daño o aprovechar sus mejores aspectos.

Para ello, es preciso:

- Concentrarnos en reducir los *riesgos* que surgen de la presente variabilidad climática y el futuro cambio del clima.
- Considerar la adaptación como un *proceso dinámico* en el que la evaluación del clima, la vulnerabilidad y la adaptación son componentes cruciales.
- Integrar a la ciencia y a todos los actores relevantes.

Todo esto dependerá de la decisión política de reconocer el problema y actuar en consecuencia. Es necesario involucrar a los distintos niveles de decisión en los procesos de planificación y gestión del desarrollo público y privado, y propiciar tanto la asociación de esfuerzos como la creación de espacios de diálogo, concertación y sinergias, para enfrentar el cambio climático que puede echar por tierra todo esfuerzo por reducir la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible nacional.

La acción debe fundamentarse en un proceso de generación de conocimiento e información que sustente las decisiones. Es preciso reparar en las características de las poblaciones y territorios considerados prioritarios por su vulnerabilidad y afectación por peligros climáticos severos.

Esto implica promover la investigación aplicada y el mejoramiento de la observación e investigación del clima en todo el país, así como el acceso libre a los datos meteorológicos para mejorar las condiciones de pronóstico y alerta temprana sobre peligros climáticos.

Finalmente, y a modo de ejemplo para establecer cuáles son las áreas de intervención prioritarias en el país sobre el impacto de peligros climáticos, se presenta un mapa en el que se han superpuesto tres capas de información:

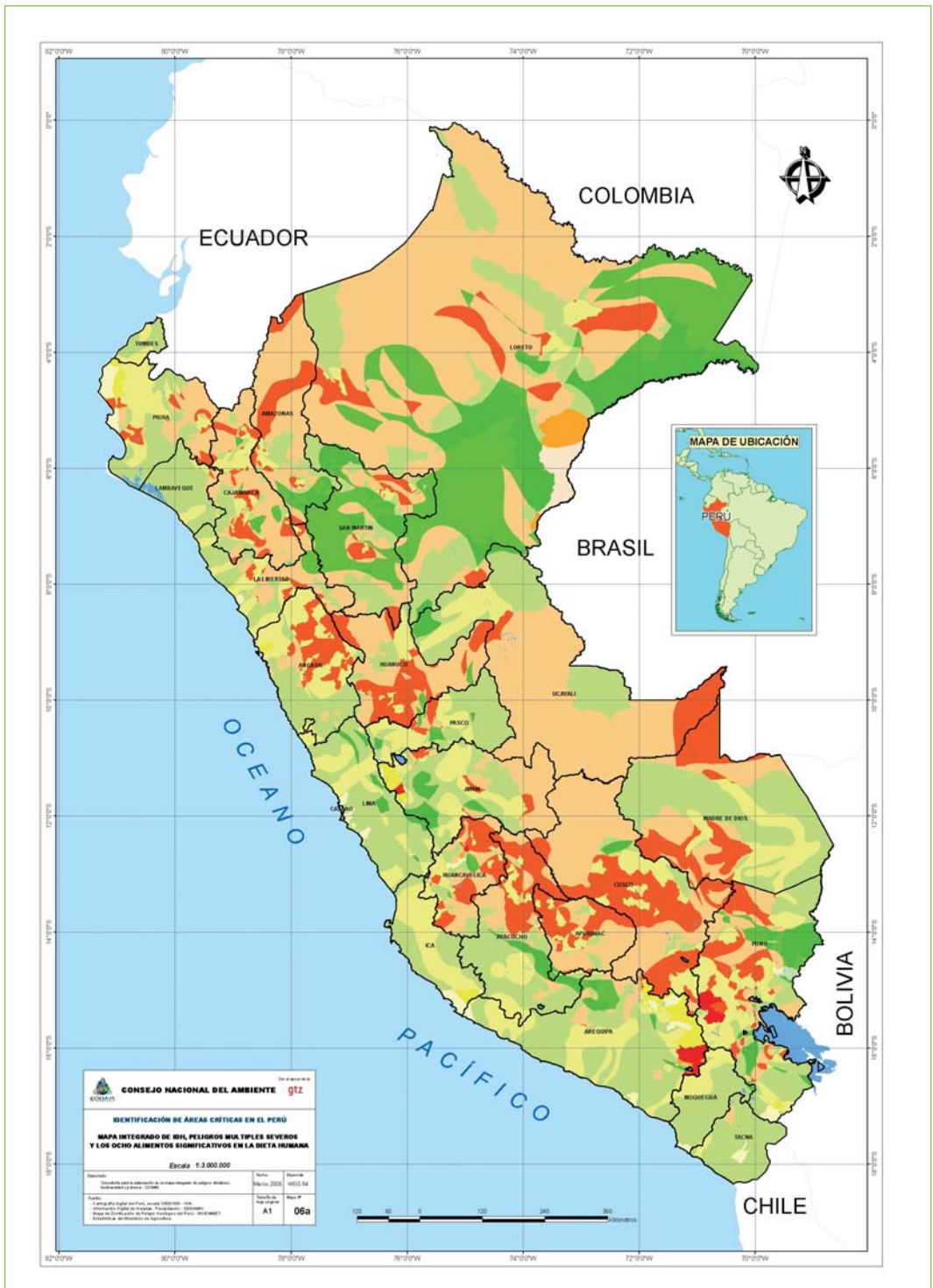
1. Peligros climáticos severos (incluye sequías)
2. Índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD 2003, estratos bajo y muy bajo (cuarto y quinto quintil)
3. Ocho cultivos de seguridad alimentaria monitoreados por el Ministerio de Agricultura

El resultado muestra que la presencia de múltiples peligros naturales climáticos tiene una alta correlación con los niveles de pobreza y afecta las diversas variables de educación, salud y desarrollo humano.

Todos los departamentos del país tienen al menos un peligro climático natural, y 86% del territorio nacional presenta un peligro climático natural severo como mínimo.

Existen áreas con multiplicidad de peligros que deben ser evaluadas con mayor detalle, como algunas de Puno, Ayacucho, Cusco, Apurímac, Cajamarca, Amazonas y Arequipa, que a su vez son los departamentos en los que se ha declarado más emergencias entre 1995 y 2005.

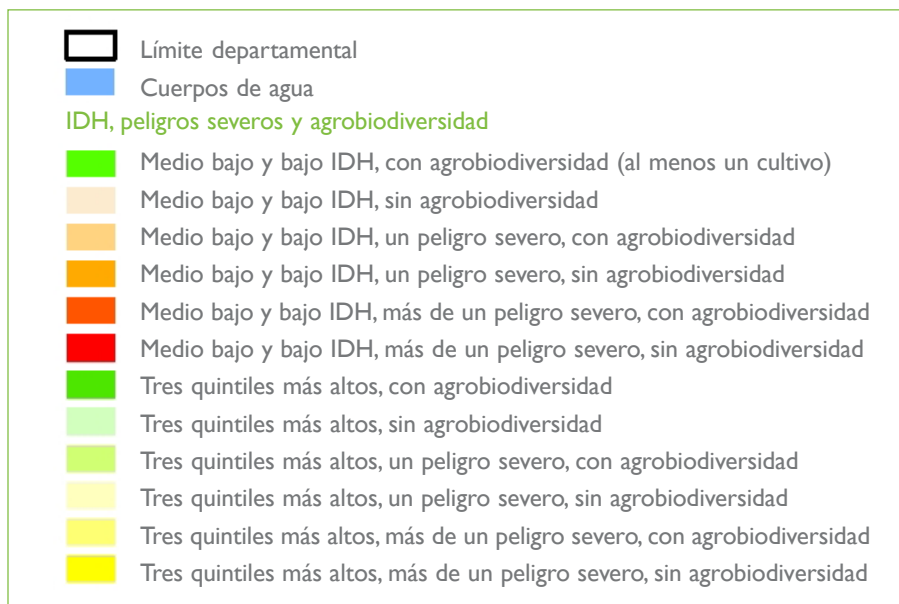
Mapa integrado de IDH, peligros múltiples severos y ocho alimentos significativos



Fuente: Avellaneda, L.; J. Ruiz y J. García. *Peligros climáticos, biodiversidad, desertificación y pobreza en el Perú*. Lima: CONAM-GTZ, 2006.



Leyenda - Mapa integrado



En el Perú, 27% de los distritos (501) tuvieron declaraciones de emergencias por un tipo de peligro, 23% por dos tipos de peligro, y 25% por tres o más tipos de peligro climático.

Esta información debe contribuir a orientar adecuadamente la intervención pública y privada, asociada con otras variables prioritarias, como el programa Sierra Exportadora

(que en gran parte coincide con las áreas andinas más vulnerables y de menor IDH) o la disponibilidad del canon y sobrecanon, donde el desarrollo de un índice de vulnerabilidad podría convertirse en un instrumento eficaz en la asignación de recursos para la adaptación al cambio climático que permita la erradicación de la pobreza y la consecuente promoción del desarrollo sostenible.



Cristian Salazar / Tripode

Derechos humanos: ¿De la transición al conflicto?

Javier Ciurlizza

Director de Proyectos del Instituto de Democracia y Derechos Humanos
de la Pontificia Universidad Católica del Perú

La agenda de 2006 en materia de derechos humanos debe analizarse a la luz del contexto político e institucional iniciado a partir de las elecciones generales y el cambio de gobierno ocurrido el 28 de julio. Este contexto nos revela que los logros en lo que respecta a la protección de los derechos humanos y una institucionalidad más eficaz y consolidada, producidos luego de la caída del régimen autoritario y corrupto de Alberto Fujimori, reflejan avances tímidos, estancamientos complejos y algunos retrocesos.

[...] en 2004, un poco más de la mitad de la población del Perú era pobre y cerca del 20 por ciento vivía en la pobreza extrema. Aunque es difícil hacer comparaciones regionales debido a la utilización de diferentes líneas de pobreza en cada país, los niveles de pobreza en el Perú son inferiores a los de Ecuador y Colombia pero están por encima de los de Argentina y Brasil [...] Los niveles de pobreza son significativamente más altos en las áreas rurales, mientras las áreas urbanas —y en particular el área metropolitana de Lima— presentan el mayor grado de desigualdad. (Sánchez-Páramo, Carolina y otros. *Oportunidades para todos. Por un Perú menos pobre y más incluyente*. Lima: Banco Mundial, 2006.)

Para comprender mejor la agenda de los derechos humanos en el Perú, es preciso que nuestra mirada no quede circunscrita a los derechos civiles y políticos o a un análisis meramente institucional, sino que incluya el goce y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. En particular, es pertinente analizar cómo se desarrollaron en el año 2006 la lucha contra la pobreza, las medidas para la inclusión social y la lucha contra la discriminación.

En este sentido, sin duda la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico sostenido en los últimos seis años son factores importantes que deberían consolidarse.

El balance de Toledo

En el ámbito de los derechos humanos, el gobierno de Alejandro Toledo puede presentar un balance positivo. Ello no obstante, la timidez con que enfrentó ciertos desafíos implicó la pérdida de oportunidades en aspectos cruciales para los derechos humanos. Toledo respetó las libertades fundamentales y durante su gobierno no se reportaron casos masivos de abusos de funcionarios públicos. La libertad de expresión fue total; incluso algunos medios de comunicación llevaron la sana crítica a la malsana destrucción de la institución presidencial. En su haber podemos

anotar un fiel cumplimiento de las disposiciones constitucionales referidas a derechos fundamentales, la plena independencia del Poder Judicial y el Ministerio Público, el respeto de la autonomía de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y la ratificación y puesta en práctica de diversos tratados internacionales sobre derechos humanos.

Comprobamos la timidez de Toledo con relación a los derechos humanos en su tibia actitud hacia la lucha contra la corrupción y la aplicación de las recomendaciones de la CVR y en la tendencia —acentuada en el último tramo de su gobierno— a realizar complicados cálculos políticos sobre las consecuencias de la reforma judicial, o los recursos necesarios para poner en marcha planes aprobados por su propio gobierno. Toledo se vio afectado por una abrumadora debilidad y por la presión constante a la que fue sometido por la oposición política y por una opinión pública que tenía una imagen muy pobre de sus capacidades.

Los avances estuvieron relacionados con las políticas públicas adoptadas. En particular, la aprobación y publicación del Plan Nacional de Derechos Humanos implicó una decisión gubernamental importante, pues trazó una hoja de ruta consistente para el cumplimiento de metas concretas en aspectos



Principales aspectos del Plan Nacional de Derechos Humanos

Objetivo estratégico	Metas y políticas principales
Institucionalizar y transversalizar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.	a) Atención a las recomendaciones de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. b) Implementación de las recomendaciones de la CVR. c) Articulación de planes sectoriales relacionados con los derechos humanos.
Contribuir a la difusión del enfoque de derechos humanos en las instituciones del Estado y la sociedad civil.	a) Implementación del Programa Nacional de Difusión del Plan Nacional de Derechos Humanos. b) Implementación de Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos. c) Implementación del Programa Nacional de Capacitación en Derechos Humanos para Políticas Públicas.
Asegurar la plena vigencia de los derechos humanos integrales.	a) Acciones para el respeto y plena vigencia de todos los derechos humanos: modificaciones normativas, planes de capacitación para funcionarios públicos, difusión de la legislación vigente, cumplimiento de recomendaciones internacionales. b) Implementación de medidas para garantizar un medio ambiente sano.
Implementar acciones afirmativas a favor de los sectores con mayor vulnerabilidad, en condiciones de igualdad de trato y sin discriminación.	Ejecución de acciones a favor de la mujer, niños y adolescentes, discapacitados, adultos mayores, pueblos indígenas y afroperuanos, migrantes, personas con VIH sida y personas con distinta orientación sexual.

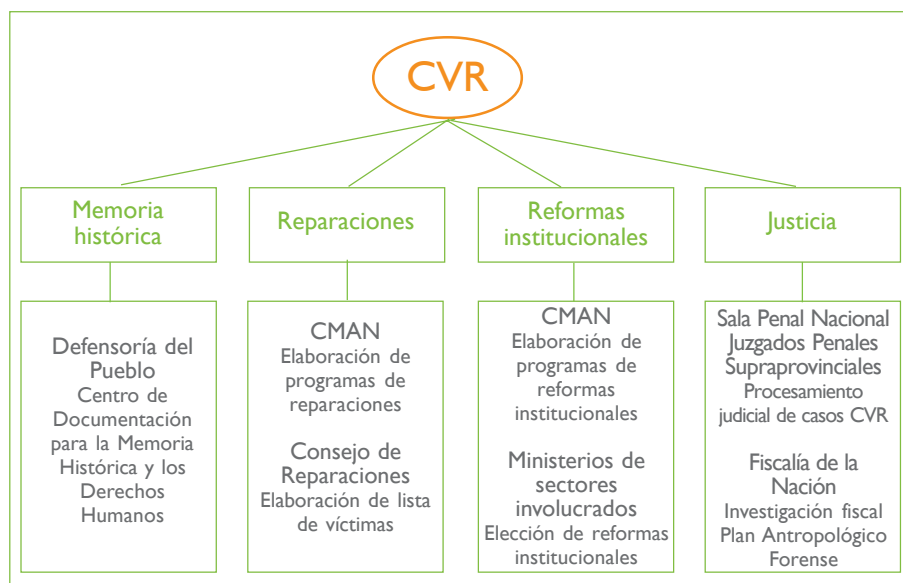
Fuente: Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010, aprobado por decreto supremo 017-2005-JUS del 11 de diciembre de 2005.

como el acceso a servicios básicos y las reformas legislativas pendientes para adecuar nuestras leyes a los estándares internacionales en materia de derechos humanos. La aprobación de dicho Plan fue tardía, así como la publicación del Plan Nacional Anti-corrupción y algunas medidas destinadas a aplicar las recomendaciones de la Comisión Especial para la Reforma de la Justicia (CERIAJUS). El nuevo gobierno, por su parte, hasta el

momento no ha retomado estos planes y decisiones.

Las reparaciones a las víctimas de la violencia

Otros adelantos importantes fueron los relacionados con las reparaciones a las víctimas de la violencia. Como se recuerda,



el *Informe final* de la CVR recomendó la adopción de un Plan Integral de Reparaciones (PIR), que incluyera la dimensión colectiva e individual del daño sufrido en los veinte años de violencia. Debido al escaso apoyo político en el Congreso anterior, los avances se habían concentrado en el Poder Ejecutivo, donde se creó una Comisión Multisectorial (CMAN) encargada de dar seguimiento a estas recomendaciones y se adoptaron algunos instrumentos legales y administrativos para invertir los recursos del erario público. Las primeras inversiones no son alentadoras, pues se confundió el concepto de reparación con los programas sociales del gobierno. La buena noticia del primer semestre fue la promulgación de la ley que crea el Programa Integral de Reparaciones y asigna a la CMAN la conducción del proceso, dejando el registro de víctimas al Consejo Nacional de Reparaciones. Sin embargo, la ley excluye de los beneficios de la reparación a cualquier persona que haya formado parte de una organización subversiva, lo que será materia de precisión en el Consejo de Reparaciones.

Estos adelantos se consolidaron en el gobierno de García, con el nombramiento de los integrantes del Consejo de Reparaciones y el retorno de la CMAN a la Presidencia del Consejo de Ministros, de donde salió en 2004 para ser indebidamente colocada en el Ministerio de Justicia. Sin embargo, los avances administrativos y técnicos han sido lentos y complejos. En el Consejo de Reparaciones hay una representación excesiva de miembros en retiro de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (tres de siete miembros) y los recursos disponibles (recientemente fijados en 45 millones de soles) aún no se ubican en programas que respondan claramente a la finalidad del PIR, para no repetir el error del gobierno de Toledo, que subsumió a las reparaciones dentro del Plan de Paz y Desarrollo vinculado con los cultivos alternativos en zonas afectadas por el narcotráfico.

Los dilemas electorales

Los resultados de la primera vuelta enfrentaron a dos candidaturas con pasados



Actitud frente a los derechos humanos según la posición hacia a la democracia

		Democracia	
		Más democrático	Intermedio / Menos democrático
Derechos humanos	Favorable	45,7%	17,7%
	Neutral / Desfavorable	21,6%	15,0%

Fuente: IMASEN, Encuesta nacional sobre percepciones de memoria y reconciliación, diciembre 2006.

complejos —por decir lo menos— en lo que se refiere a derechos humanos. Por un lado, Ollanta Humala concentró un apoyo muy importante en varias zonas del país y fue especialmente apoyado por los peruanos más pobres. Su discurso reivindicativo y nacionalista caló en buena parte del electorado. Más allá de sus inconsistencias, el principal problema de Humala tuvo que ver con denuncias muy serias acerca de su papel como oficial del Ejército en una zona altamente convulsionada por la violencia, y en particular de su responsabilidad directa y personal por torturas y desapariciones. Estas acusaciones motivaron una situación inédita en el país: voceros políticos y de medios de comunicación usualmente contrarios a los derechos humanos invocaron con ferocidad esta circunstancia como elemento descalificador de la candidatura humalista. Más allá de esta paradoja, lo cierto es que la candidatura de Humala fue enfrentada por los organismos de derechos humanos.

Por otro lado, la candidatura de Alan García, beneficiada por la polarización que

generó Humala, enfrentaba también problemas de un pasado más concreto: las acusaciones por violaciones a los derechos humanos que involucraban a su gobierno y a la Presidencia de la República. Los casos del penal El Frontón, Cayara y el comando paramilitar Rodrigo Franco, además del itinerario criminal de Agustín Mantilla, resonaban como recuerdo de un régimen durante el cual se cometieron múltiples violaciones a los derechos humanos. La designación del vicealmirante Luis Giampietri como compañero de fórmula presidencial incrementó los temores de una propuesta política contraria a los derechos humanos.

Sin embargo, estos dos fueron los candidatos más votados por la población. Humala ganó incluso en las zonas en donde presuntamente él mismo había violado derechos humanos, y García era respaldado en forma masiva por la clase media y alta que abominó de su política al término de la década de 1980. Así, surge una pregunta obvia: ¿Es que los derechos humanos son irrelevantes en la agenda electoral? Otra lectura indicaría, por

el contrario, que detrás de la intención de voto estuvo el temor a la inestabilidad y, por tanto, la defensa del derecho a la seguridad (lo que orientó el voto hacia García), y en el otro lado, la defensa del derecho a un orden social más justo y a la igualdad social (lo que orientó el voto hacia Humala). Las preocupaciones ciudadanas sobre democracia y derechos humanos varían significativamente, según una encuesta de IMASEN encargada por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (IDEHPUCP) hace pocas semanas.

El primer semestre de García

Durante los primeros seis meses del gobierno de García se han dado algunos pasos importantes en términos de la estabilidad económica. La capacidad de concertación política ha estado en manos de Jorge Del Castillo, presidente del Consejo de Ministros. En el campo específico de los derechos humanos, sin embargo, el Presidente, su Vicepresidente y algunos congresistas y ministros han sido abiertamente hostiles a ciertos temas de la agenda, como los procesos judiciales por crímenes contra los derechos humanos, la labor de las organizaciones no gubernamentales, la pena de muerte y la relación con la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con relación a lo primero, como se recordará, luego del informe de la CVR se sometieron a consideración del Ministerio Público 47 expedientes que contenían información documentada de crímenes contra los derechos humanos, en su mayoría perpetrados por agentes del Estado. Cabe precisar que la CVR también entregó cuantiosa información sobre los crímenes atroces perpetrados por Sendero Luminoso y el MRTA, pero esta fue remitida directamente a la Sala Penal Nacional del Poder Judicial por medio de la Presidencia de la Corte Suprema, debido al estado

procesal de los expedientes seguidos por delitos de terrorismo. De hecho, uno de los eventos más importantes del año fue el proceso seguido contra Abimael Guzmán y la cúpula de Sendero Luminoso —que culminó en la sentencia expedida el 13 de octubre de 2006— en la que fueron condenados a cadena perpetua Abimael Guzmán y Elena Iparraguire, mientras que otros líderes senderistas fueron condenados a penas entre 24 y 35 años de prisión.

La sentencia es un dato importante no solo por el tiempo de condena o la reparación civil ordenada —lo que motivó airadas críticas de cierto sector de la prensa—, sino porque en la argumentación del tribunal se usaron las conclusiones del informe de la CVR, y porque el proceso respetó escrupulosamente las normas elementales del debido proceso. A la derrota militar y política que había sufrido esta organización terrorista se suma ahora la derrota jurídica dentro del Estado de derecho.

Los expedientes presentados en contra de oficiales y miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional han sido tramitados con lentitud por el Ministerio Público, principalmente debido a la decisión de la mayor parte de los fiscales de duplicar las diligencias efectuadas por la CVR. No obstante, durante 2006 se expidieron sentencias en algunos casos, como el de Ernesto Castillo Páez y el referido a la desaparición de campesinos en Chuschi. En el caso Castillo Páez, fueron condenados dos miembros de la Policía Nacional a quince y dieciséis años de prisión por la desaparición forzada de esta persona. Se trata de la primera sentencia que se expide en el país por este delito, y tuvo en consideración lo establecido por la CVR para este tipo de casos.

La arremetida contra las organizaciones no gubernamentales estuvo mucho mejor



preparada. Además de la urticaria que generan las críticas de algunas ONG al gobierno y a ciertas instituciones públicas, lo que habría colmado la escasa paciencia presidencial fue la intervención de ONG internacionales en asuntos de inversión minera, pues se hicieron observaciones sobre el impacto negativo que ciertas inversiones tenían en el medio ambiente, y la falta de preocupación del gobierno por el entorno social en el cual se generan dichas inversiones. Como producto de esta arremetida, y luego de marchas y contramarchas diversas, se aprobó la Ley 28925, que obliga a toda organización no gubernamental a un registro especial y a brindar información periódica sobre sus fines y actividades. Además, se otorga a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) la responsabilidad de establecer prioridades en lo que respecta a la cooperación internacional no reembolsable. El proyecto inicial era mucho peor, pues imponía sanciones severas a las ONG y sus directivos en caso de que sus fines y actividades se opusieran al interés nacional.

El debate sobre la ampliación de la pena de muerte en el país es de antigua data: tiene su origen más cercano en la aprobación del artículo 140 de la actual Constitución Política, ocasión en la cual la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció, mediante una Opinión Consultiva, que la aprobación de leyes contrarias a las disposiciones internacionales sobre derechos humanos acarrearía la responsabilidad del Estado y de aquellos funcionarios que aprobasen o aplicasen dicha ley. Luego de tres proyectos diferentes y un debate estéril, la mayoría del Congreso rechazó la propuesta presidencial sobre pena de muerte para casos de terrorismo,

por lo que confiamos en que la discusión del tema —pendiente aún para violadores de menores— no sea reabierta nuevamente. La pena de muerte no solo no contribuye a disminuir los crímenes, sino que su ampliación únicamente será posible mediante el retiro del Perú del Pacto de San José, con la consecuente pérdida de garantías y derechos para todos los peruanos.

Una transición frágil

La agenda de temas pendientes fue establecida por el *Informe final* de la CVR: refundar el Estado a partir de una dinámica política de inclusión social, democratizar los servicios estatales, mejorar sustancialmente la educación pública, definir la relación entre Fuerzas Armadas y Estado de derecho y establecer mecanismos ágiles para prevenir los conflictos sociales. Junto a ello, las demandas de nuestro pasado inmediato seguirán presentes. Es preciso consolidar los avances en una memoria histórica que tenga puntos en común entre todos los peruanos, avanzar con rapidez en la reparación a las víctimas, impulsar procesos judiciales adecuados contra los responsables de las atrocidades cometidas y reformar las instituciones para impedir que un nuevo ciclo de violencia nos afecte. El ruido que produce alguna prensa y ciertos políticos (en ambos casos marginales, felizmente), no debe hacernos perder de vista que los objetivos nacionales pasan por asignar a todos los peruanos los mismos derechos y oportunidades y, simultáneamente, transmitir a las nuevas generaciones un sentido reconciliador de nuestra historia reciente. En eso, todos podemos y debemos estar de acuerdo.



Archivo Congreso de la República

El monopartidismo a la peruana: Una estructura conservadora del poder

Santiago Pedraglio

Sociólogo y analista político

Una de las constataciones más evidentes de la vida política actual es que en el país existe solo un partido digno de tal denominación: el Partido Aprista Peruano, a medio camino entre ser un partido de aparato y un partido electoral de masas.¹

¹ Tomando como base las clásicas definiciones del *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio y otros, que define el partido de aparato como «un séquito de masas, una organización difundida y estable con un cuerpo de funcionarios retribuidos expresamente por desarrollar actividad política y un programa político sistemático», y a los partidos electorales de masas (o partidos atrapados) del modo siguiente: «Dotados con una organización parcialmente calcada de la de los partidos obreros —con secciones, federaciones, dirección centralizada y personal político empleado a tiempo completo—, [...] en general no se dirigen a una clase o estrato particular sino que tratan de obtener la confianza de los estratos más diversos de la población, proponiendo en plataformas amplias y flexibles, además de suficientemente vagas, la satisfacción del mayor número de exigencias y la solución de los más diferentes problemas sociales». (Oppo, Anna. En *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. México: Siglo Veintiuno Editores (coedición México y España), 1986, p. 1187.

El hecho particular es que, después de dieciséis años, ese único partido realmente existente —que además es minoritario en el ámbito nacional— está otra vez en el gobierno luego de ganar la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2006.²

La década de 1990 fue el reino del caudillismo autoritario impuesto por Alberto Fujimori y sus cogobernantes. Los partidos políticos activos durante la década de 1980, que se acercaron a constituir algo semejante a un sistema de partidos, prácticamente desaparecieron después de su crisis general ocurrida entre 1989–1992, sobre todo como producto de la hiperinflación —que rompió la estructura clasista de la sociedad— y del crecimiento de Sendero Luminoso. Ambos factores demolieron la credibilidad de los partidos e hicieron más compleja la representación política de amplios sectores de la población. Incluso el APRA, que continuó siendo el partido mejor organizado y con dirigentes regionales activos en la mayoría de los departamentos del país, cuando debió enfrentarse a Alberto Fujimori obtuvo votaciones ínfimas: 3,38% del total de votos emitidos en las presidenciales de 1995 y 1,26% en las del 2000.

El fin del régimen fujimorista en el año 2000, luego de los escándalos de corrupción, inyectó algunos nuevos aires de credibilidad y representación a los partidos y las agrupaciones políticas, en buena parte como reacción al constante discurso antipartido de Alberto Fujimori.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001–2006) hubo un cierto juego partidario. Mal que bien, además del APRA, Unidad

Nacional, Acción Popular, Perú Posible y Somos Perú tuvieron cierto protagonismo desde el Congreso, los municipios y las regiones. Sin embargo, las elecciones generales del 2006 significaron un nuevo puntillazo al precario y restringido juego de partidos. Esto, en primer lugar, por la rápida irrupción y abrupta caída del nacionalismo humalista, que frustró las expectativas de representación de millones de peruanos; y en segundo lugar, por la nueva derrota y posterior división del frente PPC–Unidad Nacional, así como la práctica desaparición electoral de Acción Popular, Perú Posible y las agrupaciones de izquierda, entre otras.

El «bipartidismo» rengo: entre el APRA y el representante de la ‘caja negra’

Así, desde 1985 la competencia democrática electoral se organiza con dos actores principales: por un lado el APRA, y por otro lado cualquier fuerza política que momentánea y coyunturalmente aglutine a los que no tienen partido ni identidad partidaria. Es decir, el APRA, que en los tiempos actuales no sobrepasa el 20% del electorado —como se demostró en abril de 2006— y el movimiento surgido como producto de una ‘avalancha’ (Fujimori o Toledo), que a su vez se origina en el vacío de representación de la gran mayoría de los peruanos.

Es un juego creciente entre el APRA y una caja negra de la que puede salir cualquier sorpresa: en 1990, Fujimori; en 2000 y 2001, Toledo; y en 2006, Humala. Esta dinámica se agudiza después de que en las últimas elecciones generales el frente político Unidad

² Si se toma como referencia la última campaña electoral presidencial y parlamentaria, y la actual distribución de las curules en el Congreso, el sistema político peruano se acerca a lo que Giovanni Sartori define como «multipartidarismo extremo y polarizado»; no obstante, el alto fraccionamiento político, la grave inconsistencia de los partidos y su fragilísima representación, le otorgan al Partido Aprista un papel protagónico central a pesar de captar a solo un quinto del electorado.



Nacional, organización que sobrevivía a duras penas, se divide y se queda sin proyecto ni liderazgo indiscutido.³

La fuerza del corporativismo

Una preocupante consecuencia del vacío de representación y del práctico monopartidismo vigente es que una vez concluidas las elecciones los principales grupos corporativos —y en particular los vinculados al capital nacional y transnacional—, así como los medios de comunicación, reabsorben su cuota habitual de poder. Aunque en menor escala, algo semejante sucede con la Iglesia católica y con los militares, entidades siempre bien dispuestas a reinstalarse como fuerzas tutelares ante cualquier grave crisis.

Así pues, concluido el periodo electoral, etapa marcada por la efervescencia individual y la de los movimientos políticos aparecidos o reaparecidos para la ocasión, la dinámica vuelve a su estado 'natural'. Sucede actualmente con el gobierno aprista, que ha dejado en un plano secundario de su agenda la promesa electoral del «cambio responsable». Así sucedió, también, en las elecciones de 2001: el triunfante Alejandro Toledo («Pachacútec», en ese entonces), que convocaba a la gente a las plazas y calles, apenas llegado a Palacio se transformó en un mandatario más a la medida de las exigencias de los grupos de poder que de la de quienes votaron por él. La efervescencia acaba y las correlaciones reales de poder se reinstalan en el núcleo del sistema de adopción de decisiones.

Un caso paradigmático es el que se vive hoy en el Perú: el humalismo, que alborotó el panorama político durante los primeros meses de 2006, desapareció y se dividió en menos de dos meses luego de perder las

elecciones. Es decir, Ollanta Humala, el candidato «del cambio radical» que favorecería a los pobres y a la mayoría de las regiones del país, ahora no tiene injerencia alguna en la organización de corrientes de opinión nacional que puedan influir en las decisiones de gobierno.

En resumen, en lo que respecta al manejo del poder —sobre todo en el terreno económico, con un Estado sin fuerza reguladora, promotora y redistributiva— se ha restablecido la coalición de la década de 1990; o, dicho de otro modo, desde entonces se mantiene una clara continuidad conservadora. La primera coalición sirvió para establecer el nuevo régimen neoliberal; la segunda, para consolidarlo con algunos reajustes —es cierto que en democracia y sin corrupción sistémica— y para hacerlo más eficiente.

El actual gobierno, por ejemplo, se resiste a iniciar una reforma tributaria en serio, pues mantiene exoneraciones incluso en el sector financiero; no se decide a alentar un cambio de la política laboral que permita reducir las brechas sociales; lanza una propuesta de reforma estatal que se reduce a modificar aspectos del ámbito administrativo; o prefiere instaurar una 'contribución voluntaria' de las empresas mineras en lugar de un impuesto a las sobreganancias o la renegociación de los contratos.

El papel de la prensa

Contra lo que se suele afirmar, la influencia de la prensa decrece en periodos preelectorales. Si ya las distintas encuestas indican que la credibilidad de la prensa en general no es muy alta, en esos meses la población está mucho más avisada, desconfía de los mensajes mediáticos y estructura

³ La alianza política Unidad Nacional estuvo compuesta por Solidaridad Nacional, Renovación y el Partido Popular Cristiano, y tuvo como eje a este último.

pronto un discurso alternativo o crítico frente al que martillan los medios de comunicación, sobre todo cuando hay una gran coincidencia entre estos.

Precisamente, en las elecciones presidenciales de 2006 los medios tuvieron un papel muy activo: es evidente que convirtieron a Ollanta Humala en el blanco principal de sus contracampañas. No obstante, el candidato de UPP-Partido Nacionalista ganó la primera vuelta electoral y obtuvo una muy alta votación (47%) en la segunda. Esto, a contrapelo de la intensa información que, con razón o no, se divulgaba cada día en contra de él, así como de las notas de opinión provenientes de los más diversos sectores con acceso a los medios.

Sin embargo, finalizado el proceso electoral y reinstalado el sistema regular de adopción de decisiones —en este país «monopartidista» y con una fuerza aplastante de los poderes corporativos—, los medios de comunicación recuperan su iniciativa y a menudo redirigen su mensaje para disputarle al Poder Ejecutivo y a los políticos en general el establecimiento de la agenda política, así como para colocar sus propios temas de interés que pocas veces coinciden con la agenda social.

Durante los primeros meses del nuevo gobierno aprista, el presidente Alan García en particular ha ido colocando la agenda política —pena de muerte, crítica a la Corte Interamericana, entre otros—; sin embargo, los escándalos surgidos a partir de irregulares compras estatales se instalaron en la agenda política sobre todo por iniciativa de los medios de comunicación.

Los gobiernos regionales y locales sin liderazgo partidario

La derrota del APRA en las elecciones regionales y locales de noviembre de 2006 no representó la victoria de ninguna fuerza

política nacional. No es posible aseverar que vencieron los independientes, porque esto significaría considerar que constituyen un movimiento con una lógica orgánica o programática interna. Esencialmente, el independiente expresa al no-partido o, en el mejor de los casos, a protomovimientos políticos locales y regionales con nula o escasa consistencia y con una precaria o inexistente trayectoria.

Esto no quiere decir necesariamente que los presidentes regionales electos o alcaldes surgidos de ese proceso carezcan del positivo ánimo de servir a sus electores y efectuar una buena gestión. Sin embargo, sigue siendo cierto que no representan a partido político o movimiento político nacional alguno. En otros términos, el APRA perdió las elecciones de noviembre de 2006, pero nadie le ganó. Reflejó su debilidad y sus limitaciones —como partido que no representa a más de un quinto del electorado—, pero al mismo tiempo su derrota no fue producto del triunfo de una fuerza política capaz de hacerle contrapeso.

Cómo vivir sin partidos o con uno y muchos fantasmas y no morir en el intento

Es difícil imaginar que en los próximos años se instale algo parecido a un sistema de partidos en el Perú. Desde ninguno de los espacios del espectro político surgen señales que lleven a pensar que en un corto lapso surgirán o se consolidarán fuerzas políticas partidarias que representen consistentemente las opiniones de derecha y de izquierda en el país (cabe anotar que el Perú es uno de los pocos países de América del Sur sin una izquierda socialista electoralmente fuerte).

Así pues, el Perú político seguirá caminando como un pato renco. En este contexto, si se trata de imaginar frágiles contrapesos del poder central y de los grandes poderes



corporativos, es esencial el fortalecimiento y la organización de distintos movimientos sociales: los vinculados a la agricultura, como CONVEAGRO; a los trabajadores, como la CGTP; al magisterio, como el SUTEP; a los nativos de la selva, como AIDSEP; a la lucha por el medio ambiente, como determinadas organizaciones no gubernamentales; a la sobrevivencia, como los comedores populares; a las demandas regionales y locales, como los frentes de defensa; y a las iglesias solidarias con los pobres.

Una democracia conservadora con partido hegemónico pero minoritario

En términos generales, desde el año 2001 los mecanismos electorales funcionan correctamente en el país, como se ha reflejado en los diferentes comicios generales, regionales y locales; la elección de autoridades tiene un carácter básicamente democrático; y se respetan los derechos políticos de las personas y la libertad de prensa.

El sistema político se sustenta fundamentalmente en un partido político nacional y en menor medida en muy dispersos y frágiles liderazgos políticos personales (como Lourdes Flores u Ollanta Humala), y en autoridades regionales y locales electas en considerable número con porcentajes bajos o muy bajos, y tiene que sobrevivir y reproducirse sobre la base de un tejido corporativo que no necesariamente tiene un carácter democrático.

El régimen político actual tiene a su favor el crecimiento de la economía durante cinco años sucesivos. Se asegura que el 2007 representará el sexto año de crecimiento continuo,

y los economistas vaticinan que incluso el 2008 tendrá un signo semejante.

Además del viento a favor que representa este impetuoso crecimiento nacional (aunque con una escasa o nula redistribución de los ingresos), el régimen aparenta un relativo grado de estabilidad política. No figura en la agenda actual, por ejemplo, ni remotamente, la eventualidad de que el gobierno se vea imposibilitado de concluir su mandato. En el Perú de los últimos años, los estallidos sociales no han tenido las características ni las dimensiones de aquellos ocurridos en países vecinos como Bolivia y Ecuador. Es probable que esta tendencia a la estabilidad relativa se haya visto favorecida por la débil estructura de partidos y la endeble capacidad de convocatoria de las organizaciones corporativas nacionales vinculadas a los sectores populares, tales como sindicatos, organizaciones urbanas y gremios campesinos.

Un futuro incierto

El porvenir de la democracia en el Perú es una interrogante. No porque la mayoría de los peruanos gusten de un gobierno autoritario o dictatorial, sino porque los mecanismos de adopción de decisiones se personalizan en cada gobernante de turno y el peso social y político marcadamente desigual de cada sector social —a favor de los «poderosos»— origina una dinámica profundamente antidemocrática. Hay una precaria y relativa estabilidad política, pero a costa de una abrumadora inequidad en la definición de prioridades y políticas públicas. El fantasma de la ingobernabilidad se alimenta de estas realidades sociales; vive agazapado, a la espera de un incidente que malogre el escenario.



Participación política de la mujer. Pelando la cebolla

Susana Villarán

Presidenta del Partido por la Democracia Social

La mujer tuvo una presencia particularmente significativa en el año electoral 2006. Por primera vez, tres mujeres postularon al sillón de Pizarro, se batió el récord en porcentaje de mujeres parlamentarias —lo que nos colocó en el primer grupo del *ranking* mundial de países con mayor porcentaje de mujeres parlamentarias, junto a Costa Rica, Finlandia, Suecia, Australia y Ruanda— y además, nunca tuvimos tantas ministras de Estado en un gabinete.

Durante 2006 se realizaron dos procesos electorales: en abril, las elecciones generales para la presidencia y el Congreso, y en noviembre, las elecciones regionales y municipales. En ambas, la participación de la mujer fue importante en número y en composición social —y, sobre todo, regional—, lo que se reflejó en la diversidad de las participantes. Sin embargo —y como veremos más adelante—, en lo que respecta a la efectiva incorporación de la mujer en puestos de decisión política y representación nacional, los resultados en las elecciones de abril fueron mejores que en las de noviembre.

La agenda de género en los programas de gobierno

También es significativo el hecho de que algunas organizaciones políticas, que se presentaron a las elecciones nacionales como partidos o alianzas electorales,¹ introdujeron en sus programas de gobierno² un enfoque de equidad de género y asumieron la Décimo Primera Política de Estado del Acuerdo Nacional sobre la Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación. En términos generales, se verificó un avance en la seriedad y consistencia con que la agenda de la mujer fue asumida en las propuestas de gobierno de los diferentes partidos políticos.

Vale la pena destacar que, desde la concepción misma del Estado que el Perú requiere y de las propuestas de reforma del Estado, los compromisos de gobierno de algunas organizaciones políticas plantearon la necesidad de una presencia equitativa de las mujeres en todas las instancias de participación, concertación y vigilancia de los gobiernos

locales, regionales y de los sectores del gobierno nacionales, así como la efectiva transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, para que se crearan los indicadores respectivos, se midieran los resultados y se elaboraran presupuestos con enfoque de género. Las propuestas, diríamos, más tradicionales, se concentraron en el fortalecimiento del Ministerio de la Mujer. Nada mal para un país en el cual, en las elecciones anteriores, se puso en cuestión incluso la existencia del Ministerio de la Mujer.

En este proceso electoral, por primera vez se incluyeron en la agenda programática los derechos de las personas de orientación sexual no heterosexual. También destacan la promoción de políticas para la integración productiva de las mujeres; el acceso al crédito, a la propiedad y titulación de los predios agrícolas; el derecho a igual trabajo e igual remuneración; la eliminación del analfabetismo femenino; la disminución de la mortalidad materna; la prevención de embarazos no deseados, particularmente de embarazos adolescentes; la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer, y el registro y entrega de documentos de identidad a las mujeres.

El silencio sobre los temas de la mujer y de género en la campaña

Sin embargo, no hubo resonancia ni debate público sobre estos temas programáticos. El hecho de que, durante el periodo previo al inicio del proceso de elecciones generales —en julio de 2005—, organizaciones feministas promovieran la suscripción por los

¹ En las elecciones generales de abril participaron veinte organizaciones —cuatro de ellas alianzas electorales—, y catorce para el Parlamento Andino.

² Véase «Elecciones en el Perú, la agenda de género y los planes de gobierno». *Nexos Feministas*, n.º 2. Lima: Flora Tristán, Diakonía, 2006.



partidos políticos nacionales y regionales de la Plataforma Básica Multipartidaria de Políticas de Género, no ayudó a que fuese un tema de controversia de los líderes y lideresas en contienda electoral, y tampoco de interés de los medios de comunicación, que son los que, a fin de cuentas, marcan los temas de la agenda pública.

Por un lado, verificamos avances en la formulación e incorporación de reivindicaciones centrales y derechos de la mujer en las propuestas programáticas y compromisos públicos, y por otro, el silencio público persistente sobre estos temas, indispensables en la agenda de la inclusión social para la garantía de una vida libre de violencia, la efectiva democratización de nuestra sociedad y la profunda reforma del Estado.³

Las mujeres candidatas

El Partido Nacionalista y Unidad Nacional fueron las organizaciones que más mujeres llevaron en sus listas: en Lima, superaron en 10% la cuota de género de la ley. Otra novedad que destaca el Programa de Participación Política y Descentralización del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán está relacionada con la posición de las mujeres en las listas parlamentarias en el caso de Lima, que sigue siendo reveladora de la postergación de género en los partidos políticos. 70% de las mujeres fueron colocadas entre el número 16 al 35 de las listas, como promedio. Solo 7% de las mujeres se hallaron entre los puestos 1 y 5 en el caso de Lima, y Unidad Nacional fue la organización que más mujeres llevó como cabezas de lista en las regiones, seguida de Unión por el Perú.

Si bien los resultados son históricos en lo que se refiere al porcentaje de mujeres en el Congreso de la República —35 mujeres, que representan 29,17% del Congreso—, revelan interesantes diferencias regionales. Por ejemplo, Ayacucho es la región que destaca porcentualmente, con 66% y dos de los tres escaños que corresponden a la región. Lo siguen Huánuco, Junín, Amazonas, Moquegua y Pasco. Lima representa solo 20%, y ocho regiones no tienen representantes mujeres.

Es preciso hacer una evaluación más profunda de estas diferencias. Sin embargo, podemos adelantar que, en el caso de ciertas regiones, hay mujeres líderes sociales que han participado en algunas listas regionales —particularmente en Unión por el Perú— y que han sido elegidas. Es el caso de las líderes cocaleras y de dirigentas campesinas, en el departamento de Puno. El fujimorismo concentró en Lima a sus candidatas mujeres, la totalidad de las cuales —salvo Keiko Sofía Fujimori, la hija del prófugo de la justicia, Alberto Fujimori— habían sido parlamentarias u ocupado algún cargo prominente durante el gobierno fujimorista.

En las elecciones regionales y municipales de noviembre, el balance es negativo. Ninguna mujer consiguió llegar a la presidencia de una de las veinticinco regiones, mientras que en 2002 tres mujeres lograron hacerlo. Lo mismo ocurre con las provincias. Si bien el número de alcaldesas provinciales nunca fue importante, en 2006 se redujeron en siete (frente a 187 en 2002) o en cinco (frente a 190 en 2006).⁴ Esta situación, combinada con la virtual desaparición de los

³ El Observatorio Regional de la Asociación Civil Transparencia dedicó su número 11, del 5 de abril de 2006, a dar cuenta de la cobertura en algunos medios de comunicación de Lima Metropolitana y regionales de los temas relacionados con el género, y revela la poca presencia de aspectos que afectan a la mitad de la población y a la sociedad en su conjunto. En la observación de trece diarios de Lima Metropolitana, realizada entre el 10 de enero y el 15 de marzo, los temas vinculados con el género en la campaña representaban 0,88% de las noticias; en la radio (en tres de las más importantes emisoras de alcance nacional) 1,40%, y en la televisión 1,98%. Véase <www.transparencia.org.pe>.

⁴ Asociación Civil Transparencia. Datos electorales 2006. Véase <www.transparencia.org.pe>.

partidos nacionales en las elecciones regionales, plantea un gran desafío a las nuevas organizaciones políticas regionales: incorporar efectivamente a la mujer y su agenda de igualdad de oportunidades en el centro de sus preocupaciones por la inclusión y construcción de una sociedad y un Estado democráticos y descentralistas.

La mujer en los partidos políticos

Los partidos políticos son los canales fundamentales de representación e intermediación y resultan imprescindibles para la formación política de sus miembros. Su fortalecimiento y arraigo es síntoma de la solidez democrática de un país. Por ello, el lugar que ocupe la mujer en la estructura partidaria, así como la efectiva transversalización de la equidad de género en la organización, idearios y programas de los partidos, son indicadores de su compromiso democrático.

Desde esta perspectiva, las mujeres que ocupan cargos de dirección en los partidos políticos aún son una minoría, como demuestra la investigadora feminista Jennie Dador Tozzini a partir de datos de la ONPE. Ella destaca que solo 14% de los partidos inscritos tienen a una mujer como presidenta o vicepresidenta, y lo mismo sucede con los cargos de Secretaria General.⁵

Igualmente, al analizar los resultados electorales de las elecciones generales de 2006, Dador Tozzini expresa que persiste la discriminación hacia la mujer en los partidos políticos. Las cifras muestran que el voto preferencial logró que «45,7% de las mujeres estuviesen mejor ubicadas respecto a

su posición inicial en la lista confeccionada en el partido [y que] en seis de los 25 distritos electorales, las mujeres obtuvieron la más alta votación».⁶

Cambios en la cultura democrática

La mayor presencia de la mujer en la política expresa cambios positivos en muchos casos, aunque no siempre, como veremos más adelante. Como con las cebollas, es importante quitar una capita tras otra, para poder mirar profundamente el sustrato cultural que va moldeando normas e instituciones; observando y reconociendo que, en nuestra sociedad, se está dando un proceso de democratización social, de inclusión de la mujer en la vida pública en espacios muy diversos como el empresarial, gremial, cívico, social y académico, en los que, día a día, las mujeres peruanas —cada vez más educadas y emprendedoras— irrumpen, cambiando poco a poco la cultura política y las percepciones existentes acerca de la mujer y de su capacidad de gobernar, y la mirada social de los hombres —y de las propias mujeres— sobre la función que estas desempeñan o pueden ejercer en la toma de decisiones al más alto nivel de representación política, en lo nacional, regional o local.

Nada de esto fue un regalo para las mujeres, ni apareció sorpresivamente: es el resultado de una larga lucha, es el camino de la conquista por las mujeres del espacio público, ámbito del que estuvieron excluidas históricamente, confinadas al rincón privado de la familia, y también de la política como ejercicio del poder, moldeada desde siempre por los hombres.

⁵ Dador Tozzini, Jennie. «Mujer y participación política. Elecciones 2006. La inercia de los comportamientos aprendidos y la presión de la competencia masculina». Conferencia. Diploma de Género, PUCP. Lima, 2006.

⁶ *Ibidem*.



Pero... ¿la sola presencia de la mujer democratiza y limpia la política?

En el caso de las mujeres candidatas a la presidencia de la República, las tres provienen de Lima y expresan distintas corrientes del pensamiento político y diferente compromiso con la democracia. Lourdes Flores Nano, candidata por segunda vez a la Presidencia y que obtuvo un respaldo muy importante del electorado (2'923.000 votos), quedó fuera de la segunda vuelta por un escasísimo número de votos. Flores Nano representa a la derecha social cristiana, doctrinaria y programática en el Perú. Martha Chávez representa al fujimorismo: un estado de ánimo político vinculado a la figura de Alberto Fujimori y a su agenda de retorno al sistema político luego de la debacle del año 2000, y de su huida a Japón y posterior inhabilitación por el Congreso de la República. Finalmente, Susana Villarán —de tradición de izquierda y portadora de una propuesta doctrinaria y programática de democracia social y descentralista— compartía con Lourdes Flores la trayectoria de lucha por la democracia y el Estado de derecho en los años del envilecimiento profundo del Estado peruano por Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos.

Al analizar a las mujeres candidatas durante las elecciones generales —tanto al Congreso como a la presidencia—, debemos hacer precisiones acerca de los proyectos políticos que portan y las trayectorias que expresan. Si bien la democratización de la política pasa por una presencia paritaria de la mujer en los puestos de representación nacional y subnacional, no necesariamente todas ellas son expresión de proyectos políticos y

programas de gobierno que democratizen el Estado y la sociedad, coloquen la ética, la probidad y la transparencia en la gestión pública y efectivamente afirmen la inclusión social, la descentralización y la lucha contra toda forma de discriminación como ejes centrales de la agenda democrática.

«...en nuestra sociedad, se está dando un proceso de democratización social, de inclusión de la mujer en la vida pública en espacios muy diversos como el empresarial, gremial, cívico, social y académico, en los que, día a día, las mujeres peruanas —cada vez más educadas y emprendedoras— irrumpen... »»

Por ello, la presencia creciente de la mujer en la política es un signo de avance en la cultura democrática, pero no es garantía *per se* de la promoción de una cultura auténticamente democrática. Este es un debate que se ha empezado a dar en el seno del movimiento feminista y de mujeres en el Perú, y que debe continuar.

Igualmente, es necesario debatir y descartar la extendida percepción de que la mayor presencia de la mujer en la política va a limpiarla de la corrupción, la opacidad, la insensibilidad ante los problemas sociales, la irresponsabilidad y el incumplimiento de promesas, así como la falta de transparencia. El

tantas veces mencionado «gen» femenino en la política, que tendría la virtud de eliminar todas las taras que le han hecho perder credibilidad y legitimidad, no existe. Las evidencias prueban todo lo contrario. Durante el régimen político más corrupto de la historia reciente del país, el porcentaje de mujeres en puestos políticos relevantes fue significativo (hubo una Mesa Directiva del Congreso totalmente compuesta por mujeres). Asimismo, Sendero Luminoso —que, según la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú, fue el iniciador del conflicto interno más cruento de nuestra historia y el causante del mayor número de muertes— tuvo una dirigencia femenina destacada. Por ello, la sola presencia de la mujer en la política no es garantía de limpieza, transparencia o democracia. Puede ser todo lo contrario: expresión de totalitarismo, autocracia, crueldad, militarismo y corrupción. En las elecciones de 2006, el retorno de mujeres emblemáticas del fujimorismo al Congreso de la República no significa un avance democrático, sino un retroceso.

Lo social no siempre es amigo de lo político

Es necesario analizar también por qué algunas dirigentes sociales que gozan de gran reconocimiento y legitimidad, que fueron candidatas en listas de diferentes organizaciones políticas, alcanzaron una votación tan baja. No es la primera vez que esto sucede. Las mujeres que han emergido en estos años como lideresas sociales y cívicas de organizaciones tan importantes y arraigadas como el Vaso de Leche, los Comedores Populares, las Defensorías Comunitarias, sindicatos como el SUTEP, las organizaciones de mujeres y feministas o los gremios profesionales, tienen dificultades para obtener el voto de quienes forman

parte de esas organizaciones, gremios o comunidades.

La primera encuesta realizada por la Universidad de Lima sobre la percepción de la mujer en la política en el Perú —previa al lanzamiento de las candidaturas— da cuenta de un respaldo significativo a la posibilidad de que una mujer sea Presidenta de la República, lo que muestra cambios positivos en la cultura política peruana. La segunda encuesta, aplicada durante la campaña electoral, mostró que 34,3% de las mujeres votarían por Lourdes Flores, mientras que entre los hombres solo 22,2%. En el caso de Ollanta Humala, recibía el favor de 23,5% entre los hombres y solo 10% de las mujeres.

«...la presencia creciente de la mujer en la política es un signo de avance en la cultura democrática, pero no es garantía per se de la promoción de una cultura auténticamente democrática.»

Sin embargo, si —según expresan estas encuestas— las mujeres están dispuestas a votar por mujeres, ¿por qué no se ha producido el arrastre del voto femenino de las organizaciones sociales arriba mencionadas? Ese es otro de los desafíos pendientes en la agenda de promoción de la participación política de la mujer que nos deja el pasado año electoral 2006.

Conclusión

En lo que respecta a la participación política de las mujeres, el 2006 ha sido un



año de avances indiscutibles en lo nacional, en abril, y de retrocesos preocupantes en lo regional y provincial, en noviembre. El indicador efectivo de que los partidos políticos nacionales y regionales han evaluado esta situación y han planteado correcciones se verificará en los años 2010 y 2011, cuando

las cifras y la calidad de la representación femenina nos indiquen que la mujer se ha incorporado efectivamente en los órganos de dirección de los partidos, y que la agenda de equidad de género e igualdad de oportunidades está no solo en sus planes, sino en sus logros de gestión.



La justicia en el Perú: ¿Alguna buena noticia?

Ernesto de la Jara

Directivo del Instituto de Defensa Legal, IDL,
y Director de Justicia Viva

Sí. Felizmente hemos comenzado el 2007 con buenas noticias. Antes veamos cómo fue que llegamos al 2006. Es fundamental no olvidar que durante los años de Fujimori y Montesinos, la década de 1990, se produjo una intervención política del sistema de justicia («el periodo más oscuro de la justicia», dicen muchos).

Pero, paradójicamente, tantos años de manipulación política generaron después condiciones excepcionales para una verdadera reforma del sistema de justicia. La primera de ellas fue que el poder político (gobierno y partidos) prometió expresamente no incurrir en ningún tipo de injerencia política. La segunda consistió en que el propio Poder Judicial asumió una posición de autocrítica y de cambio. En tercer lugar estaba la intensa demanda por justicia de la población. Fue así que la reforma del sistema de justicia pasó a ser prioridad en la agenda pública. Sin embargo, fueron pasando los años, hasta que terminó el gobierno de Toledo, en julio de 2006, sin que se haya iniciado dicho proceso de reforma. Hubo un impulso inicial que fue decayendo. El 2006 marca, entonces, el final de un periodo en que se desperdiciaron las condiciones excepcionales para una reforma judicial.

No obstante, en este mismo periodo se producen algunos hechos positivos, que hacen que hoy estemos en una situación distinta.

El primero es la experiencia inédita de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), presidida por el presidente del Poder Judicial e integrada por altas autoridades de las otras instituciones del sistema de justicia y representantes de la sociedad civil.

La CERIAJUS cumplió con elaborar un plan integral de reforma. Este plan, pese a que no se ha aplicado en lo principal, es lo que nos permite tener hoy una agenda clara de lo que hay que hacer. Prueba de ello es que, en las elecciones 2006, los principales candidatos a la Presidencia de la República ofrecieron en sus planes de gobierno cumplir con la CERIAJUS.

El segundo hecho tiene que ver con la provisionalidad de los jueces. Al final del gobierno de Fujimori el 80% de jueces y fiscales

eran provisionales (no titulares), lo que impedía la independencia de los magistrados.

Entre 2001 y 2006 esta situación ha cambiado drásticamente: ahora el 80% es titular y solo el 20% provisional. Podrá cuestionarse el sistema de nombramiento, pero no el cambio en sí.

Dos hechos más sobre el pasado 2006. El primero: fue un año de elecciones, en las que si bien el tema de la administración de justicia estuvo en todos los planes de gobierno, no fue, en ningún caso, «el tema» de campaña, y por lo mismo, no fue parte central del debate. El segundo hecho es el caso del vocal supremo que fue sorprendido infraganti, en el mes de septiembre, recibiendo una «coima» (pago irregular). Esto hizo que cerráramos el año discutiendo —nuevamente— medidas para la reforma judicial.

Tendencias y retos en 2007

Ahora sí, las buenas noticias. La primera es, sin duda, la elección, en diciembre del año pasado, del nuevo Presidente de la Corte Suprema: Francisco Távara, quien ocupará el cargo durante los próximos dos años.

Una intensa campaña logró que dicha elección no fuera clandestina, como habitualmente había sido, sino que se realizara de manera mucho más transparente. Y la mayor transparencia fue lo que permitió que saliera elegido alguien del perfil de Távara.

Tener un Presidente de la Corte Suprema con una clara concepción de la justicia democrática y moderna y que busque convertirse en un líder de la reforma judicial no es suficiente para que dicha reforma se produzca, pero sí ayuda y bastante.

Otra buena noticia es lo que está ocurriendo con la Oficina de Control de la Magistratura



(OCMA), uno de los órganos de control disciplinario de los magistrados, perteneciente al Poder Judicial. La OCMA ha iniciado el año sancionando nada menos que al recientemente elegido Presidente de la Corte Superior de Lima, Ángel Romero, y a otros magistrados del interior del país.

Estas medidas pueden ser una señal de que en el Poder Judicial hay la decisión de pasar a enfrentar la corrupción interna.

Existen otras dos buenas noticias en el ámbito del Congreso. La primera de ellas es que se ha avanzado enormemente en la elaboración de un nuevo capítulo constitucional sobre justicia, que de ser aprobado traería cambios muy importantes como, por ejemplo, en la composición del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), en la función de la Corte Suprema, en los mecanismos de acceso a la justicia, en la justicia militar, etcétera.

La segunda es que ya hay casi consenso en presentar al pleno un buen proyecto de carrera judicial. Si se aprueba tendríamos, por primera vez en nuestra historia, una carrera judicial, que nos servirá para la evaluación permanente de los magistrados.

Ahora, también caben las siguientes preguntas:

- ¿Mantendrá el Presidente de la Suprema su espíritu reformador y se lo contagiará a un sector significativo de magistrados? Toda experiencia de reforma requiere de un impulso desde adentro. De ahí la frase: «Ni solo con los jueces, ni en contra de todos ellos».
- ¿Existirá la voluntad política necesaria para la agenda de cambio? Muchas medidas dependen del poder político (Poder Ejecutivo y Congreso).

Es un hecho que durante el primer gobierno de García no se avanzó en la reforma policial y, más bien, hubo acusaciones de injerencia política. De ahí que las preguntas que se suelen hacer sobre si García y el APRA han cambiado, y si el segundo gobierno será diferente al primero, tengan también mucho sentido en el ámbito de la justicia.

En el balance que el Presidente de la República hizo de sus seis primeros meses de gobierno, poco dijo sobre justicia, porque es cierto que —con excepción de lo mencionado sobre el Congreso y de ciertas declaraciones pidiendo cambios— hasta ahora es poco lo que se ha hecho desde el gobierno.

A favor del gobierno aprista sí se podría decir, en cambio, que no hubo injerencia política en el proceso de elección, en diciembre del año pasado, de los presidentes de la Corte Suprema y Cortes Superiores, lo que era una posibilidad, y habría sido un hecho gravísimo.

Sin embargo, un conjunto de actitudes o medidas anunciadas sí resultan incompatibles con una voluntad de cambio en el ámbito de la justicia y con una concepción democrática de justicia.

Así, la opción por la pena de muerte como sanción frente a determinados delitos es considerada por gran parte de la doctrina como «populismo penal».

Por otro lado, al ser la pena de muerte claramente incompatible con nuestra adhesión a la Convención Interamericana, nos pone en falta en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, y si se opta por un retiro formal, nos priva de mecanismos internacionales de protección que se activan cuando la vía interna de la justicia no funciona.

La Ley 28925, en contra de las organizaciones no gubernamentales (ONG), también va en sentido contrario a la reforma judicial. En primer lugar, porque hay un conjunto de ONG que cumplen un papel muy importante como impulso de cambio o fiscalización. Por otra parte, desconocer el papel de la sociedad civil también choca con el concepto de reforma judicial, ya que en muchos órganos del sistema de justicia siempre participan representantes de esta (CNM, OCMA, Consejo Ejecutivo, etcétera).

Pero todavía estamos al comienzo de un nuevo gobierno, que acaba de plantear una reforma del Estado en la que, obviamente, está incluido el sistema de Justicia.

La agenda

Premisas sobre lo que se debe y puede hacer:

I. El estado de crisis de la justicia como punto de partida

Algunos indicadores: más de tres millones de causas pendientes para unos dos mil jueces (sobrecarga). Gran parte de los principales problemas no pasan por el sistema de justicia. Récord histórico en la desaprobación del Poder Judicial —más de 80%—, aunque en los últimos meses hay una mejora.

II. La existencia de una agenda aceptada por consenso y democrática (CERIAJUS)

Algunos de los principales puntos de la agenda:

1. Pasar de la idea de reforma judicial a la de reforma del sistema de justicia

La administración de justicia no solo depende del Poder Judicial, sino también de un conjunto de instituciones estatales (Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Policía, Ministerio de Justicia) y de la sociedad civil (Colegio de Abogados, empresarios, facultades de Derecho, etcétera).

2. Recursos humanos (selección y carrera judicial)

Debemos esperar que el Congreso apruebe la ley de carrera judicial ya explicada.

Por otra parte, actualmente el Consejo Nacional de la Magistratura está en pleno proceso de elección de cuatro nuevos vocales supremos, con un reglamento que hace poco fue cambiado para bien, lo que nos permite tener expectativas.

3. Control disciplinario y anticorrupción judicial

Tiene que haber un control disciplinario eficaz sea interno o externo en el Poder Judicial.

4. Reforma de la Corte Suprema

Aquí el planteamiento central es que la Corte Suprema pase a ser solo una «corte de casación» y únicamente vea los casos más importantes, y así deje de ser una especie de «cuarta instancia» para todo (20 mil casos al año).

5. Tribunal Constitucional

Mediante una serie de sentencias audaces y creativas, viene pronunciándose sobre temas polémicos pero fundamentales. De ahí que existan sectores políticos que pretenden neutralizarlo. En junio debe reemplazarse a cuatro de sus siete miembros, y la



elección está a cargo del Congreso. El Tribunal Constitucional se fortalecerá o debilitará dependiendo de quiénes salgan elegidos.

6. Medidas de acceso a la justicia

¿Cómo hacer para que los sectores más pobres del país accedan a la justicia? Hay formas de hacer justicia que vienen demostrando eficacia por su identificación con nuestra realidad (justicia de paz, justicia comunal, rondas campesinas, etcétera), pese a las tensiones que también conllevan. Es fundamental superar las barreras lingüísticas, formando magistrados, peritos y abogados que manejen las diferentes lenguas de nuestro país.

Otros

Y así se podría seguir mencionando más puntos de dicha agenda: la implementación progresiva del nuevo Código Procesal Penal, a la que no se le da la importancia debida; la independencia de magistrados, sobre todo frente al régimen político; una justicia militar adecuada a estándares democráticos; el fortalecimiento de los subsistemas de anticorrupción y de terrorismo y derechos humanos; la mejora de la enseñanza del Derecho y colegios de abogados; la disminución del formalismo y la mentalidad litigiosa y de incumplimiento de normas y promulgación de normas ajenas a nuestra realidad; una mayor transparencia en todo.

III. ¿De quién depende? La voluntad política y social como elemento decisivo

El jurista Luis Pásara ha definido el concepto de reforma judicial: «Cuando hablamos de reforma, estamos designando un momento, un acuerdo entre diversos ac-

tores respecto de un plan refundador y de una estrategia compartida para llevarlo a cabo, que integra instituciones y una diversidad de componentes, presididos por una orientación democrática. Porque la reforma busca la realización del Estado de derecho o no es tal».¹

En nuestro caso, ¿quiénes son esos actores? Hay que volver a hacer un recuento de los sectores que, desde el Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y la sociedad (universidades, empresarios, colegios profesionales, medios de comunicación, ONG, etcétera), quieren impulsar un cambio, para comenzar a desarrollar una alianza contra quienes no lo quieren. En el Perú, nunca se ha intentado una reforma del sistema de justicia partiendo de la premisa básica de establecer un acuerdo, con clara orientación democrática, entre determinados actores estratégicos.

¿Qué posibilidades hay de que ese consenso se genere durante el actual periodo gubernamental? El tiempo lo dirá.

Que la administración de justicia continúe deteriorándose o comience a mejorar constituye una disyuntiva que nos incumbe a todos, porque de una u otra manera nuestras vidas están en las manos de los jueces y fiscales. De ellos depende la oportuna resolución de los conflictos económicos y sociales; la fiscalización del poder; la defensa de mis derechos; el cumplimiento de la ley por todos; la seguridad para la inversión; la lucha anticorrupción; la resolución de problemas tan cotidianos como la violencia familiar y sexual, o los juicios de alimentos o que se respete mi propiedad; el cumplimiento de las deudas; que se mande a prisión al culpable y no al inocente; la defensa del medio ambiente, entre muchos otros aspectos de la vida diaria.

¹ Revista *ideele*, n.º 171, junio de 2005.



Discriminación y racismo en el Perú: ¿Cómo estamos?

Wilfredo Ardito

Responsable de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
de la Asociación Pro Derechos Humanos, APRODEH

A lo largo de 2006, diversos hechos han demostrado que en la sociedad peruana existe una mayor conciencia acerca del racismo que sufren los pobladores andinos, mestizos y negros, y se han logrado importantes avances legislativos sobre esa materia. Sin embargo, aún falta mucho para alcanzar una sociedad inclusiva.

Racismo y problemas estructurales

A menudo, los medios de comunicación peruanos centran sus informaciones sobre racismo en las situaciones de segregación que se producen en discotecas y playas. Estas prácticas reflejan que, para algunos sectores de ascendencia europea, el rechazo a sus compatriotas de rasgos indígenas o negros aún es marcado. Sin embargo, en nuestra sociedad el racismo no solo se expresa de muchas otras formas sino que, además, tiene un fuerte componente estructural, pues se vincula con la pobreza y la exclusión. Si quisiéramos dibujar el rostro concreto de cualquiera de nuestros dramáticos indicadores sociales —sean los casi dos millones de analfabetos, los dos millones que no hablan castellano o los cinco millones de excluidos de la atención en salud—, ante nuestros ojos este pertenecería a un peruano de origen indígena.

También es preciso señalar que los pobladores afroperuanos enfrentan elevados niveles de pobreza en aquellos departamentos donde viven. Es más, debido al turismo sexual, entre los jóvenes negros de Cañete y Chincha se viene expandiendo aceleradamente el VIH, pero aún no hay políticas públicas específicas para afrontar este problema.

El Estado suele emplear como argumento para su pasividad que el Perú es un país pobre. Sin embargo, en los últimos años ha habido un crecimiento económico que no se ha traducido en bienestar para las mayorías excluidas. Durante el régimen de Toledo, fue evidente la prioridad que se dio a gastos suntuarios, como el avión presidencial o la remodelación de estadios. Otro caso igualmente condenable fue el empleo de los recursos del Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en

perjuicio del Estado (FEDADOI) —oficialmente destinado a las víctimas de la violencia— en computadoras, uniformes y sueldos de funcionarios públicos. El régimen de Alan García está buscando evitar la imagen de despilfarro de su predecesor, pero aún no se percibe que la inversión social se oriente a los sectores discriminados.

Discriminación lingüística

Aunque el quechua es el idioma predominante en muchas provincias andinas, el Estado sigue actuando como si todos los ciudadanos comprendieran el castellano. A fines de julio —por primera vez en 180 años de vida republicana—, las congresistas María Sumire e Hilaria Supa vencieron el menosprecio a su idioma y su cultura y prestaron juramento en quechua. Esta acción fue duramente condenada por algunos congresistas y sectores de la opinión pública limeña. Sin embargo, paulatinamente se han logrado algunos avances importantes, como la presencia de traductores en las sesiones del Congreso.

En lo que respecta a la Policía Nacional, hay esfuerzos destacables: en Huancavelica se ha abierto una Escuela de la Policía Nacional que exige el manejo del quechua a todos los postulantes y en Pucallpa se estimula el ingreso de shipibos a la carrera policial.

No obstante, todavía falta una política lingüística integral desde el Estado: en regiones como Cusco, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac, todos los funcionarios estatales y personas que atienden al público deberían hablar fluidamente el quechua. En Puno, sería necesario distinguir entre las cuatro provincias cuyo idioma predominante es el aimara, y el resto del departamento, donde se habla quechua.



Locales y prácticas segregacionistas

En abril de 2006, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) multó con 125 mil soles al prestigioso Café del Mar por impedir el ingreso a personas de rasgos andinos, mestizos o negros, sucesivamente. A pesar de la multa, las prácticas racistas continúan, lo que ha dado lugar a una nueva intervención del INDECOPI.

La actuación de esta institución ha sido criticada por el hecho de que los denunciantes deben pagar una tasa para iniciar un proceso. Además, según la Ley 27049, son ellos quienes están obligados a probar los hechos discriminatorios, pero si lo logran, no reciben ninguna indemnización. Todos estos son factores disuasivos, por lo que se viene estudiando un proyecto de ley para corregir el tratamiento de las denuncias por discriminación recibidas por el INDECOPI.

En diciembre, la Municipalidad de Magdalena promulgó la Ordenanza 292, que dispone el retiro de la licencia de funcionamiento a los locales discriminatorios. Esperemos que, durante 2007, las municipalidades de Miraflores, San Isidro, Barranco y Cusco imiten este importante ejemplo.

En Asia, en Pulpos y en otras playas al sur de Lima, la discriminación racial continúa manifestándose en los condominios de playa, cuyos integrantes tienen criterios indiscutiblemente racistas para incorporar socios y bloquean ilegalmente el ingreso al mar o a la playa a otros ciudadanos. Las trabajadoras del hogar sufren especialmente la discriminación.

Cambios legislativos

En marzo de 2006, el entonces congresista Jacques Rodrich presentó un proyecto de ley para sancionar la discriminación con pena privativa de libertad y ampliar las causales de discriminación, que el artículo 323 del Código Penal limitaba a la diferencia sexual, religiosa, étnica o racial.

En la Comisión de Constitución se aceptó el proyecto, pero se retiró la causal de discriminación por orientación sexual, pues se consideraba que se encontraba en el concepto de diferencia sexual. Por su parte, los activistas homosexuales indicaron que visibilizar la discriminación que padecen hubiera sido el primer paso efectivo para combatirla. Finalmente, el 9 de agosto la norma fue promulgada por el presidente Alan García como Ley 28867. En el nuevo artículo 323 del Código Penal se precisa que la discriminación es una acción realizada «con el objeto de anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos de la persona». Además, siguiendo los estándares internacionales, sanciona a los responsables del delito de discriminación con prisión de dos a tres años, que puede llegar hasta cuatro si se emplea violencia física o mental o si el agente es funcionario público. Dicho artículo contemplaba penas mucho más leves de servicio comunitario, que todavía pueden aplicarse.

El nuevo texto también sanciona a quienes discriminan por edad, filiación, discapacidad, opinión política y condición económica. Entre las situaciones particulares del Perú que se han tomado en cuenta figura la discriminación por indumentaria —que afecta especialmente a las mujeres indígenas—,

por idioma y por identidad étnica. Lamentablemente no se ha incorporado la discriminación por actividad, que afecta a trabajadoras del hogar, vigilantes, y en general, a quienes realizan labores manuales. Tampoco se contempla la discriminación por enfermedad; sin embargo, en el caso de los portadores de VIH, la Ley 26626 sanciona los actos discriminatorios.

Paulatinamente, la norma se está difundiendo y sus efectos comienzan a sentirse: numerosas empresas han retirado los requisitos de «buena presencia» de sus convocatorias de empleo. El hotel Ocucaje de Ica, que establecía un régimen segregado para las trabajadoras del hogar de sus huéspedes, abolió en diciembre este oprobioso rezago de tiempos feudales. En todos estos casos, la intervención de la sociedad civil resultó muy eficaz para difundir la norma entre los responsables.

En el mes de noviembre, el Poder Ejecutivo presentó un nuevo proyecto de ley para sancionar penalmente la discriminación en el acceso a las playas (normalmente por criterios racistas) y promover la acción del Ministerio Público en clubes, restaurantes y otros establecimientos que pudieran tener prácticas racistas. Al finalizar 2006, el proyecto todavía no se había discutido en el pleno del Congreso, pero tenía el dictamen favorable de varias comisiones.

La imagen de los peruanos

La publicidad peruana suele mostrar modelos de rasgos nórdicos como ideal de belleza, éxito y felicidad, pero en 2006 una serie de empresas —como Claro, Kolynos o Telefónica— procuraron incluir rostros indígenas en sus comerciales. Sin embargo, es preciso señalar que estos siempre aparecen en un contexto rural, casi exótico. La publicidad

representa a la población urbana, en su abrumadora mayoría de rasgos andinos y mestizos, solo con rasgos blancos.

Un impulso clave en la generación de un nuevo enfoque publicitario se produjo el 21 de marzo, Día Mundial contra la Discriminación Racial, cuando la Mesa contra el Racismo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos otorgó el premio al «más discriminador» a la empresa Backus, por su publicidad racista y machista. En respuesta, Robert Priday —el nuevo gerente de la empresa cervecera— señaló que su publicidad no quería generar sentimientos negativos entre los peruanos y que se ajustaría a los estándares internacionales de su empresa. De hecho, el cambio en la publicidad de Pilsen y Cristal fue tan rápido como notable: se eliminaron las imágenes racistas y machistas. Sin embargo, en el caso de la cerveza Cusqueña y de la nueva marca Barena, sí se manejan los criterios racistas predominantes.

En cuanto a las producciones televisivas, la incorporación de actores negros, andinos y mestizos a series y miniseries ha sido significativa. Estos programas han gozado de gran sintonía en diversos sectores sociales.

La existencia de una mayor sensibilidad de los peruanos en lo que respecta a la forma en que son representados por los medios quedó comprobada por el cuestionamiento a la contratación de Vanessa Saba como imagen de la televisión estatal. Muchas personas señalaron que en el Perú no podía existir solamente un estereotipo de belleza.

Con relación al cine, causó honda polémica la película *Made in USA*, acusada de presentar una visión prejuiciosa y racista sobre los campesinos andinos. Aunque sus defensores señalaban que una obra de ficción no podía ser juzgada con criterios éticos o



sociales, es notorio el hecho de que, por primera vez, se producía un acalorado debate público con respecto a la relación entre racismo y cine.

Activismo y opinión pública

A lo largo del año, la Mesa contra el Racismo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos ha emprendido una serie de actividades públicas de gran impacto. Universidades, colegios, parroquias y organizaciones no gubernamentales de distintos lugares del Perú han promovido diversas actividades contra el racismo. Por su parte, la Defensoría del Pueblo ha sido la primera institución pública en denunciar esta problemática.

Gracias a todos estos esfuerzos, se puede percibir que la sociedad peruana viene aceptando cada vez más que el racismo es una realidad dolorosa y predominante. Muestra de ello es la solidaridad que la opinión pública ha expresado con las diversas víctimas de racismo, trátase de los maltratos que recibieron en noviembre las congresistas Supa y Sumire por algunas empleadas de la empresa Iberia, o de los insultos a unos campesinos ayacuchanos por algunos miembros de la Marina de Guerra que prestaban seguridad al Congreso en diciembre.

En estos casos el racismo pareciera centrarse en dos o tres personas, pero la población no acepta que los comportamientos racistas en la vida cotidiana están muy extendidos. Por otro lado, entre las personas que reclaman contra el racismo, algunas lo hacen desde sus propios prejuicios y consideran que los peruanos blancos son racistas *per se*.

Perspectivas

En ámbitos académicos, sectores políticos y medios de comunicación ya no se niega que el Perú es un país racista... pero la mayoría de peruanos tiene muchas dificultades para admitir su propio racismo o para reconocer que alguna vez han sido discriminados. Se trata, sin duda, de las siguientes metas que deben asumir los activistas contra el racismo. El haber incorporado la problemática de las trabajadoras del hogar como una manifestación de racismo hará que muchas personas se empiecen a cuestionar por sus prácticas discriminatorias.

Entre las instituciones públicas, durante 2007 será decisiva la función del Congreso, que debería aprobar los cambios legislativos planteados, a pesar de la resistencia de la actual administración del INDECOPI. Igual importancia tendrá la Defensoría del Pueblo, que ha recibido numerosas quejas por discriminación y que pronto estaría entablando las primeras denuncias penales.

En cuanto al Poder Ejecutivo, esperemos que esta vez el crecimiento económico vaya de la mano con una política de inversión social en los sectores tradicionalmente discriminados.

Desconocemos si el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Salud o los propios gobiernos regionales y locales lograrán enfrentar el reto de atender a una sociedad plurilingüe. El hecho de que el idioma siga siendo una barrera para millones de peruanos demuestra cuánto tenemos que avanzar en la lucha por la inclusión.



Andrés Longhi / Trípode

El estado de las migraciones internacionales en el Perú

Óscar Sandoval

Oficial para el Desarrollo de Proyectos de la Organización Internacional para las Migraciones en la Oficina Regional, con sede en Lima, para los Países de la Comunidad Andina

La migración internacional se ha convertido en un tema prioritario en las políticas mundiales. Y es que, a través de la historia, el fenómeno migratorio ha estado profundamente ligado al desarrollo económico. La tendencia actual relaciona la migración con el desarrollo en forma positiva, pues se percibe que esta contribuye a la reducción de la pobreza o apoya el avance y la equidad social. Dependiendo del momento histórico y de otras circunstancias, la evaluación sobre la influencia de este fenómeno en el desarrollo mundial ha variado: a veces ha sido considerado beneficioso, y a veces, perjudicial.

Como consecuencia de la globalización, la economía mundial se expande y ofrece mejores oportunidades sociales y económicas a millones de personas, aunque también ha ocasionado la ampliación de brechas en el nivel de vida. La creciente magnitud y alcance del fenómeno migratorio, que afecta con diferente intensidad a la gran mayoría de países en el mundo, ha sido señalada como un producto de este desequilibrio.

Aunque la mayor parte de los migrantes internacionales provienen de los países en desarrollo, la migración no ocurre solo en la dirección sur a norte, es decir, de los países en desarrollo hacia los más desarrollados. La migración se da también entre países en desarrollo (sur-sur), y ha venido incrementándose en forma temporal, estacional y circular.

La información fresca y los avances de la comunicación permiten que los migrantes puedan relacionarse con más frecuencia con familiares o amigos en sus comunidades de origen, aspecto que se complementa con el abaratamiento y facilidad en el transporte internacional de pasajeros. Esto, unido a un entorno económico más ventajoso y al levantamiento en muchos países de las restricciones para mantener una doble nacionalidad, ha permitido la creación de las llamadas 'diásporas', formadas por miembros de comunidades étnicas y nacionales que, luego de salir de su país, mantienen lazos con su lugar de origen.

Pese a la creciente importancia adquirida por la migración internacional y a la expectativa que esta provoca, no hay un instrumento adecuado que sirva para recoger datos en forma consistente, completa y estándar, y que a su vez permita determinar las corrientes migratorias, supervisar los cambios graduales y suministrar a los gobiernos una base sólida para formular y aplicar políticas en favor de

sus diásporas. Cifras recientes publicadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) indican que actualmente unos 195 millones de personas en el mundo son migrantes; de seguir la tendencia actual, al año 2050 la cifra de migrantes alcanzaría los 230 millones.

La información recogida en diferentes foros internacionales admite predecir que el fenómeno migratorio continuará en aumento, pues algunas situaciones estructurales —como la desigualdad económica y la pobreza—, junto con otras coyunturales, no desaparecerán en el corto ni en el mediano plazo. Además, las condiciones demográficas en algunos continentes que están demandando mano de obra calificada de los países en desarrollo mantendrán vigente el flujo migratorio.

Causas y volumen de la migración

Las razones que impulsan las migraciones están relacionadas principalmente con la búsqueda de satisfacción de necesidades, sean de carácter económico, social o político. Sin embargo, también influyen otros factores de diversa índole, como el demográfico, ya que si la mejora en las condiciones de vida no se da al mismo nivel que el crecimiento demográfico, se originarán fuertes presiones desde los países en desarrollo hacia los más desarrollados. No deben dejarse de lado otros factores que inciden en este fenómeno, como la pobreza, la inestabilidad de los regímenes democráticos, los conflictos armados, el desempleo y los bajos ingresos, sin descuidar aquellos relacionados con el crecimiento del movimiento transnacional de capital, bienes y servicios, el desarrollo y capacidad y velocidad de uso de canales de comunicación en tiempo real, y el crecimiento y facilitación de los medios de transporte.



Las causas de la migración en el Perú tienen características particulares. Debe destacarse que la migración intrarregional mantiene una fuerza particular en la dirección sur-sur, pero la migración sur-norte —producto de diferentes problemas sociales, políticos y económicos— y la intrarregional no se han dado en forma regular y ordenada. Por el contrario, la informalidad es una de sus características centrales, lo que produce una diáspora más vulnerable a la violación de los derechos humanos, y más débil para hacer valer sus derechos en el caso de los trabajadores migrantes.

El contexto de la migración peruana contrasta con la situación económica del país, que mantiene una tasa promedio de crecimiento sostenido mayor de 4% en los últimos años, un crecimiento de su PBI de 8% en 2006 y exportaciones FOB de 23 mil millones de dólares, pero con un nivel de pobreza que no logra reducirse significativamente (54,7% en 2001 y 51,6% en 2004), según los datos proporcionados por el INEI. Como puede verse, no hay equidad en la distribución del ingreso.

En una consulta realizada a un grupo de peruanos residentes en el exterior, a través del proyecto «Fortalecimiento a la Política de Vinculación de Peruanos en el Exterior»,¹ sobre los factores que los impulsaron a migrar, se señalaron con mayor fuerza los problemas económicos, seguidos por problemas familiares. Un porcentaje relativamente bajo adujo problemas de tipo político o de violencia terrorista. La distribución del ingreso y la falta de oportunidades de empleo formal tienen un peso enorme en la decisión de migrar, lo que contrasta con las señales de fortaleza de

la economía peruana. «En tanto se mantengan o profundicen estos factores que provocan la migración, debe hacernos pensar que los desplazamientos de peruanos al exterior tenderán a incrementarse, quizás adquiriendo nuevas modalidades que impliquen mayor movilidad e intensidad en las relaciones que se deriven entre los lugares de origen y de destino».²

«La información fresca y los avances de la comunicación permiten que los migrantes puedan relacionarse con más frecuencia con familiares o amigos en sus comunidades de origen...»

El más reciente trabajo sobre la migración en el Perú,³ establece que, entre 1990 y 2005, 1'665.850 peruanos migraron, y que la salida de nacionales en el periodo estudiado se multiplicó por seis: pasó de 46.596 en 1990 a más de 319.000 en 2005. El quinquenio 2001-2005 fue más intenso que los anteriores, con un promedio de salidas anuales de 201.576 peruanos. Una característica importante que hay que destacar es el hecho de que 51,7% de los migrantes peruanos son mujeres, situación acorde con la tendencia mundial, que señala la existencia de una feminización de la migración. Las cifras preliminares de la migración peruana resultante para 2006 indican que el saldo migratorio (entradas-salidas) continúa siendo negativo y refleja un aumento del 2,1% respecto del año anterior.

¹ Encuesta Piloto de Caracterización del Peruano en el Exterior. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Organización Internacional para las Migraciones y Ministerio de Relaciones Exteriores, 2006.

² Pellegrino, Adela. *Migrantes latinoamericanos y caribeños*. Montevideo: CEPAL/Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay, 2001, p. 127.

³ Perú: *Estadísticas de la Migración Internacional de Peruanos, 1990-2005*. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Dirección General de Migraciones y Naturalización, Organización Internacional para las Migraciones, 2006.

Cuadro 1**Migración internacional de peruanos, 1990 a 2005**

Años	Total	Mujeres	Hombres
	1'665.850	861.241	804.609
1990	46.596	24.090	22.506
1991	68.349	35.336	33.013
1992	58.789	30.394	28.395
1993	78.944	40.814	38.130
1994	64.751	33.476	31.275
1995	40.799	20.441	20.358
1996	41.575	21.701	19.874
1997	50.336	26.922	23.414
1998	66.002	35.802	30.200
1999	62.381	33.036	29.345
2000	79.453	41.866	37.587
2001	88.021	46.606	41.415
2002	128.478	63.437	65.041
2003	191.244	99.286	91.958
2004	280.366	146.829	133.537
2005	319.766	161.205	158.561

Fuente: Perú: *Estadísticas de la migración internacional de peruanos, 1990-2005*. INEI, DIGEMIN, OIM, 2006.

Estos datos son de capital importancia no solo para el Estado peruano, sino para la sociedad en general, pues conjuntamente deberían estudiar y atacar a fondo las causas de la migración y, a su vez, crear una política de protección y revinculación para ese flujo creciente de peruanos en el exterior que conforman la diáspora. El cuadro 1 y los gráficos 1 y 2 ilustran las observaciones anteriores.

Migración y desarrollo

El mundo está en constante cambio y la migración es uno de sus factores. Mientras que la unión entre migración y desarrollo está ampliamente reconocida, el énfasis ha cambiado. Antes, el enfoque se había centrado sobre los aspectos negativos de la migración sobre el desarrollo, y especialmente sobre la



Gráfico 1

Migrantes internacionales, 1990-2005

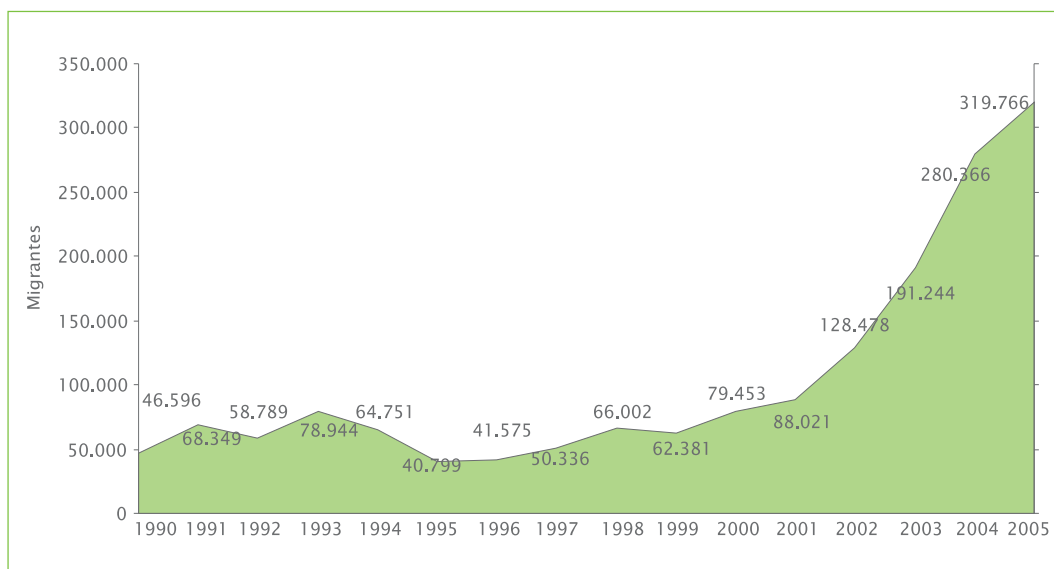
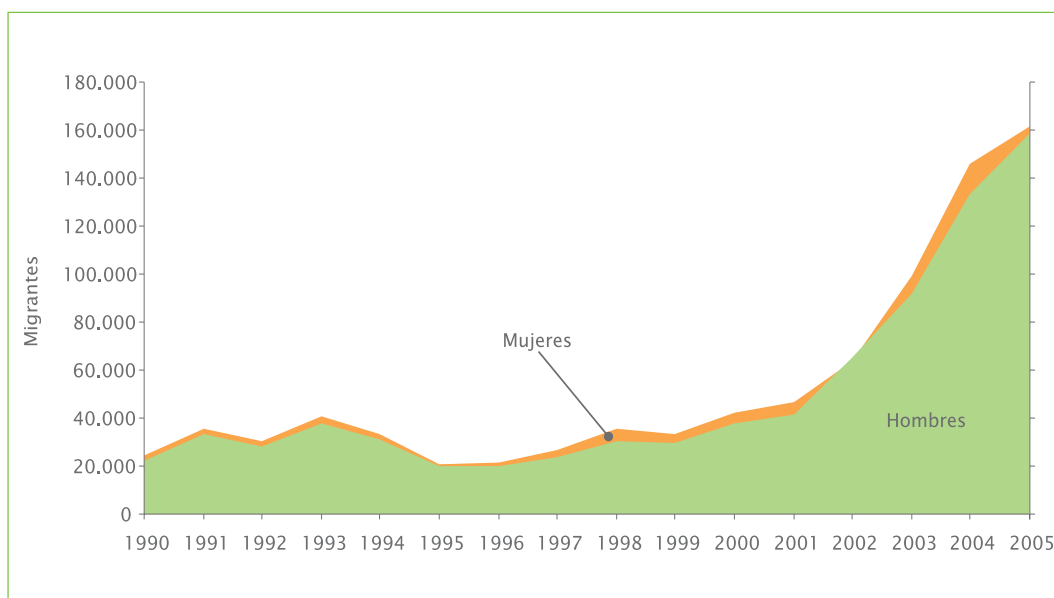


Gráfico 2

Migraciones internacionales, según género



pérdida de capacidad humana e intelectual de los países en desarrollo —fenómeno conocido como *brain drain* (fuga de talentos)— y los problemas sociales vinculados a la separación familiar.

Sin embargo, la comunidad internacional actualmente tiende a prestar mayor atención a los aspectos positivos de la migración en el desarrollo de los países de origen. Hoy las diásporas se consideran como agentes del desarrollo, pues ayudan a fortalecer la cooperación entre las sociedades de acogida y las de origen. Los migrantes contribuyen al desarrollo con inversiones y el envío de remesas, así como mediante sus conocimientos, actividades empresariales y soporte a las actividades democráticas y de derechos humanos.

En lo relacionado al fenómeno del *brain drain*, la migración de profesionales es una clara realidad en el Perú. El citado estudio sobre estadísticas de la migración internacional de peruanos muestra que en el periodo comprendido entre 1995 y 2005, 143.866 peruanos profesionales migraron al exterior: 29.000 de ellos dijeron ser profesores, 20.714 ingenieros, 13.825 administradores de empresas. En el área de salud, las enfermeras alcanzaron la cifra de 10.823, mientras 7.871 señalaron ser médicos. Y la lista continúa con contadores, abogados, economistas, periodistas, psicólogos, etcétera.

Esta pérdida de capacidad debe ser considerada y estudiada con extrema cautela, pues es preciso establecer si se pierden talentos más rápidamente de lo que se reemplazan, lo cual sería perjudicial para la economía y la sociedad. La salida de profesionales está en función de los aspectos generales que impulsan la migración peruana, pero debe pen-

sarse en medidas alternas que mitiguen en algo esa pérdida de recursos humanos y materiales, integrando la diáspora al proceso de desarrollo económico del país.

«Hoy las diásporas se consideran como agentes del desarrollo, pues ayudan a fortalecer la cooperación entre las sociedades de acogida y las de origen.»»

Lo anterior aún es tema de preocupación, pero también hay que señalar que se reconoce que la migración trae beneficios al desarrollo de los países de origen. Recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo estimó que el valor de las remesas enviadas por los migrantes latinoamericanos a sus países de origen en 2006 superó los 60 mil millones de dólares, con un incremento mayor de 11% respecto de la cifra reportada para 2005. Esta es una clara evidencia de que las diásporas están involucradas en los procesos de desarrollo en sus países de origen. En el caso del Perú, las remesas recibidas en 2006 bien podrían haber superado los 1.800 millones de dólares, con un crecimiento respecto de 2005, cuando se recibieron 1.440 millones de dólares.

Para tener una noción de la procedencia de las remesas hacia el Perú, se puede utilizar como base de esa distribución la dirección de los flujos migratorios según país de destino. El señalado informe migratorio revela que, entre 1990 y 2005, 30,9% del total de emigrantes manifestaron que su destino sería Estados Unidos de América, 14,3% se fueron a España, mientras que a Argentina y



Cuadro 2

Migración de peruanos según lugar de destino, 1990-2005

País	Total	Hombres	Mujeres
Total	1'665.850	804.609	861.241
Estados Unidos	514.491	248.500	265.991
España	238.990	115.432	123.558
Argentina	210.642	101.741	108.901
Chile	174.461	84.265	90.196
Italia	173.808	83.950	89.858
Japón	63.229	30.540	32.689
Venezuela	44.614	21.548	23.066
Bolivia	38.054	18.380	19.674
Brasil	31.532	15.230	16.302
Ecuador	30.553	14.757	15.796
Alemania	15.596	7.533	8.063
Francia	13.666	6.601	7.065
Canadá	12.176	5.881	6.295
Colombia	10.720	5.178	5.542
México	8.569	4.139	4.430
Rusia	6.976	3.370	3.606
Suecia	6.930	3.347	3.583
Países Bajos	6.464	3.122	3.342
Australia	6.232	3.010	3.222
Panamá	4.683	2.262	2.421
Otros	53.464	25.823	27.641

Fuente: Perú: Estadísticas de la migración internacional de peruanos, 1990-2005. INEI, DIGEMIN, OIM, 2006.

Chile lo hizo 12,6% y 10,5%, respectivamente. Italia fue señalada por 10,4%, y 3,8% menciona a Japón como su destino. Se estima que la mayor proporción de las remesas proce-

den de los primeros destinos, aunque también hay otras naciones que tienen inmigrantes peruanos, como se muestra en el cuadro 2.

¿Qué se puede asumir en materia de migración para 2007?

En los primeros meses de 2007, cuando el INEI finalice el procesamiento de la información recolectada en la Encuesta Continua realizada en 2006, se develarán detalles aún más precisos de la composición y caracterización de la diáspora peruana. El cuestionario utilizado incluyó una batería de preguntas sobre la migración, que permitirá tener un amplio conocimiento sobre la experiencia migratoria de los hogares peruanos y accederá a la memoria migratoria del hogar, posiblemente remontándose hasta la década de 1930. Este ejercicio sustentará metodológicamente informaciones no comprobadas sobre el volumen de la migración anterior a 1990 y hará factible determinar el flujo migratorio internacional peruano total. Se ha comprobado que 1,6 millones de peruanos migraron entre 1990 y 2005; se estima y se establecerá si antes de 1990 había un millón de peruanos en el exterior y, dado que el dato de la migración en 2006 es superior al flujo migratorio de 2005, la diáspora peruana bordeará la cifra de los tres millones de migrantes.

La tendencia de la migración internacional peruana es clara, y no hay indicios a corto o mediano plazo que puedan incidir en su dirección, aunque sí en su intensidad, dependiendo de políticas económicas y directamente orientadas al aspecto migratorio, provenientes del exterior.

El Estado peruano tiene una clara disposición de ayudar. Desea proteger a su diáspora en el exterior, y lo hace a través de su Secretaría de Comunidades Peruanas en el Exterior, dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, que reconoce a la diáspora como agente de desarrollo. Para favo-

recer a la diáspora, se han creado programas que reducen los costos de envío de sus remesas, y un programa de ahorro y crédito para la obtención de vivienda. Se ha promulgado la Ley 28182, Ley de Incentivos Migratorios, que promueve el retorno de peruanos del extranjero para dedicarse a actividades profesionales y/o empresariales, como forma de generación de empleo. Sin embargo, aún hace falta más trabajo.

«...una clara evidencia de que las diásporas están involucradas en los procesos de desarrollo en sus países de origen. En el caso del Perú, las remesas recibidas en 2006 bien podrían haber superado los 1.800 millones de dólares, con un crecimiento respecto de 2005, cuando se recibieron 1.440 millones de dólares.»

Hay tareas que no pueden postergarse. En 2007 es necesario lograr que el Estado peruano aumente su conocimiento sobre el potencial de su diáspora y diseñe una estrategia para incorporarla en los planes de desarrollo nacional. No basta su reconocimiento como agente del desarrollo: es necesario aportar elementos que permitan fortalecer la cooperación entre las sociedades de origen y de recibo, contribuyendo al desarrollo ya no solo con remesas, inversiones y actividades empresariales, sino mediante la transferencia de conocimientos, el uso de la tecnología de comunicación actual y el logro de acuerdos específicos que garanticen la transmisión de nuevos conocimientos al Perú. Un aspecto importante en las políticas es el



incentivo y fortalecimiento del vínculo entre los peruanos calificados radicados en el exterior y sus colegas en el país, para articular comunidades científicas y técnicas que permitan el traspaso del conocimiento en dife-

rentes campos de una forma más rápida, ágil y económica. Igual prioridad debe darse a la promoción de los aspectos culturales que reafirmen la identidad del peruano en el exterior.




**Obra: PARQUE INTEGRADOR EUROPA
SAN JUAN DE LURIGANCHO**
Contratista: ARACLA CONSTRUCCIONES S.R.L.
Monto de la obra: S/155,485.08 Nuevos Soles
Plazo de ejecución: 60 Días calendario

La cooperación internacional y las ONG en debate

Mariano Valderrama

Experto en cooperación internacional

Indudablemente, 2006 fue un año difícil para las relaciones entre el Estado y las entidades de cooperación internacional, y de fuertes tensiones con las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales que laboran en el país. En el primer semestre, en diversos medios de comunicación masivos se emprendieron campañas contra las ONG que habían expresado una posición crítica frente al tratado de libre comercio o cuestionado la contaminación generada por las empresas mineras en algunas zonas del país.

También estuvieron en la picota las ONG defensoras de los derechos humanos y aquellas que propugnaban la reforma del Poder Judicial. En ese contexto, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) dispuso una serie de inspecciones a las ONG, y centró sus acciones de control especialmente sobre aquellas que habían sido objeto de tales campañas.

Tras la instalación del nuevo Parlamento y del nuevo gobierno —el 28 de julio pasado—, dos comisiones del Congreso de la República enfilaron sus baterías contra las ONG, planteando la necesidad de un mayor control sobre su actuación. La nueva dirección de la APCI asumió, asimismo, posiciones críticas respecto de las actividades de las ONG. La Comisión de Relaciones Exteriores pidió a la APCI que solicitara a las ONG nacionales e internacionales que diesen cuenta, en un plazo perentorio, de los recursos recibidos y ejecutados con fondos de la cooperación internacional.

Ley modificatoria de la razón de ser de la APCI

Poco tiempo después, la misma Comisión de Relaciones Exteriores elaboró un proyecto de ley en el cual se modificaba la ley de creación de la APCI. Luego de un debate en el Congreso, este fue aprobado (Ley 28925) y promulgado con celeridad por el Ejecutivo en diciembre de 2006.¹ Esta ley plantea importantes cambios en el sistema de la cooperación internacional, estableciendo

una mayor subordinación de las entidades cooperantes oficiales y privadas a las políticas y prioridades del Estado, y ampliando las facultades de la APCI para fiscalizar y sancionar a las ONG.

El nuevo dispositivo legal cambia radicalmente el concepto que estuvo detrás de la constitución de dicho organismo. Cuando se creó la APCI, en 2002, se buscaba dotar al Estado peruano de una entidad ágil y ejecutiva con una lógica gerencial orientada a resultados que, con el concurso de un núcleo de profesionales expertos en cooperación, debía permitir una gestión mucho más eficiente de la ayuda externa en un contexto internacional de mayor competencia para el acceso a los recursos. Como modelo se tomaban las experiencias de agencias líderes de cooperación internacional en América Latina, como las de Brasil, Colombia y Chile.

Desafortunadamente, el propósito de dar un salto cualitativo en la gestión de la ayuda externa no se ha cristalizado. Son evidentes las debilidades del Estado peruano en la administración de los programas de cooperación, lo que determina que haya una utilización ínfima o deficiente de los recursos disponibles de la cooperación técnica y financiera.² Por eso, resulta un tanto sorprendente que las modificaciones introducidas en la normatividad de la APCI se orienten a fiscalizar los recursos privados antes que a atender las evidentes y graves deficiencias en la gestión estatal de la ayuda externa.

¹ Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 8 de diciembre de 2006.

² Sobre las debilidades en la gestión de la cooperación internacional, véase el artículo de Federico Negrón, «Perspectivas y retos actuales en la gestión de la cooperación internacional en el Perú». En *Perú Hoy*. Lima: Desco, 2006. Buena parte de los proyectos negociados en la Mesa de Cooperación de Madrid al iniciarse el gobierno de Alejandro Toledo aún no se ha podido implementar, como por ejemplo el proyecto APROLAB (Unión Europea) de formación técnica de jóvenes, el proyecto de fortalecimiento de municipios (KFW-FONCODES) o el Programa de Modernización y Descentralización del Estado (BID).



APCI: ¿Agencia de cooperación internacional o comisariato de ONG?

Es paradójico, por decir lo menos, que un Estado que no puede gestionar eficientemente sus propios programas de cooperación internacional pretenda erigirse en árbitro sobre el manejo eficiente de los programas de las organizaciones privadas de desarrollo. La APCI, cuya función primigenia era atraer mayores recursos de la cooperación internacional garantizando un uso eficiente y transparente, amenaza convertirse en una suerte de comisariato de la cooperación y de las ONG. Esto contrasta absolutamente con las tendencias internacionales de la gestión de la cooperación internacional, basadas en criterios de eficiencia, coordinación, diálogo, sinergia y concertación público-privada.

La creciente atención prestada por la APCI a la fiscalización de las ONG ha determinado que un porcentaje cada vez más alto de sus funcionarios se aboque a tareas de fiscalización externas, descuidando la labor de coordinación y fortalecimiento de capacidades de las entidades públicas, así como el diálogo con los cooperantes. La frecuencia de las reuniones del Foro de Cooperantes, que en el pasado constituyeron un mecanismo de diálogo regular entre el Estado y las principales entidades cooperantes, ha disminuido. Así, mientras que entre inicios de 2006 y julio de 2007 se celebraron trece reuniones con una periodicidad casi mensual, con la nueva gestión de la APCI ha habido solo dos reuniones en un semestre.

La ley de creación de la APCI promovía una política de diálogo y coordinación permanente con las entidades cooperantes y con las organizaciones de la sociedad civil. Se buscaba impulsar una lógica de programas que superase la vieja concepción de proyectos

dispersos y de reducido impacto. La APCI debería constituirse en una instancia que impulsase la coordinación y complementariedad en la actuación de la cooperación y del Estado en ámbitos geográficos y en temas prioritarios.

Nadie duda de que sea tarea del Estado procurar un alineamiento de la cooperación internacional con las estrategias de desarrollo nacionales. Así lo explicita la Declaración sobre la Eficacia de la Ayuda de París, suscrita por gobiernos del Norte y del Sur. Sin embargo, tal alineamiento no se da por decreto. Implica una coordinación entre las partes y demanda una capacidad del Estado receptor para rendir cuentas y ejecutar eficientemente los programas de cooperación.

Es necesario tener en cuenta que en el mundo actual hay una gran competencia por la ayuda externa internacional, y que el Perú, como país de ingresos medios, no es considerado prioritario por los cooperantes. Por ello, para atraer la cooperación a nuestro país es necesario establecer un clima de confianza, generar un entorno favorable para los cooperantes, y que el Estado exhiba credenciales como buen gestor de la cooperación. Queda claro que, si el Perú no cumple con estas condiciones, probablemente muchas entidades cooperantes se vean tentadas de canalizar los recursos hacia otros países.

La nueva ley ha mellado el clima de confianza en las relaciones entre el Estado peruano y los cooperantes, pues obliga a estos últimos a aportar mayor información y a nuevos registros, y propugna un modelo estatista de gestión de la cooperación internacional. Además, no considera las políticas de muchas de las agencias de cooperación internacional de trabajar concertadamente y licitar la ejecución de algunos de sus proyectos con organismos privados de desarrollo. Una disposición complementaria obliga a

que la cooperación internacional no reembolsable que el Estado peruano reciba de otro Estado u organismo internacional sea ejecutada por las entidades del Estado, salvo circunstancias excepcionales,³ pese a las evidentes limitaciones de las entidades públicas —y de la propia APCI— en la ejecución de proyectos.

La ley que modifica la normatividad de la APCI desdibuja uno de los ejes centrales de la APCI primigenia, que se orientaba a promover la concertación entre lo público y lo privado y la participación ciudadana. Sin duda alguna, estos factores constituyen paradigmas del mundo moderno del desarrollo y abarcan tanto los ámbitos del planeamiento y de la gestión como el de la cooperación internacional. Además, es importante considerar que en un país como el nuestro, donde un alto volumen de la cooperación es gestionado por organizaciones privadas nacionales e internacionales de desarrollo, la coordinación entre las partes (Estado-actores privados) resulta imperiosa y no se logra a la fuerza.

A menudo, los recursos de los cuales disponen las organizaciones privadas de desarrollo en el Perú provienen de donaciones hechas por organizaciones y ciudadanos del Norte que buscan promover fines humanitarios o de solidaridad específicos. Difícilmente el Estado peruano puede decidir en forma unilateral y por decreto el destino de esos fondos, pues se corre el riesgo de que los donantes opten por canalizar los recursos a otros países.

Por otro lado, resulta lamentable que la visión fiscalizadora que caracteriza el desempeño de la nueva APCI conduzca a que esta agencia recabe gran cantidad de in-

formación, sin estar en condiciones de procesarla ni de usarla como un instrumento eficaz para la toma de decisiones y la concertación entre los principales actores de la cooperación internacional por ámbitos geográficos y temáticos. Así, la última publicación disponible sobre los principales programas de cooperación internacional es la evaluación del año 2004, y las ediciones de 2005 y 2006 están atrasadas. El sitio web de la APCI tampoco brinda mayor información sobre los avances en la ejecución de los principales programas.

Una fiscalización que viola derechos ciudadanos constitucionales

Desde el punto de vista de las libertades democráticas y los derechos ciudadanos, es preciso hacer notar que la Ley 28925 vulnera principios constitucionales del derecho a la libre asociación. Asigna a la APCI la responsabilidad de establecer prioridades sobre el destino de los recursos que provengan de la cooperación técnica internacional no reembolsable —en función de la política de desarrollo nacional—, señalando en qué se deben (o no se deben) invertir los recursos privados que gestionan las ONG en el Perú.

No solo las ONG que reciban oficialmente recursos de la cooperación internacional están sujetas al control, supervisión y fiscalización de la APCI, sino también todas aquellas inscritas en el registro de la APCI. Debe señalarse que la fiscalización no solo se dirigirá a los recursos provenientes de la cooperación internacional o a aquellos derivados del goce de privilegios o beneficios, sino que se aplicará a todos los recursos privados que las ONG reciban.

³ Cuando se trate de áreas geográficas o de conocimiento en las cuales el Estado no tenga capacidades de ejecución.



Cabe preguntarse si la APCI reúne los requisitos institucionales para desempeñar una labor de fiscalización de las ONG, con profesionales calificados y pautas que la liberen de la sospecha de cumplir una función de censura política sobre la actividad de las ONG. Como ha señalado Juan Paredes Castro en el diario *El Comercio*:

[...] no puede pretenderse establecer un nuevo parámetro fiscalizador sobre las ONG sin variar la naturaleza de la entidad supuestamente fiscalizadora; es decir, de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), que hoy en día no tiene ni la independencia ni la autonomía necesarias para ejercer el nuevo papel y la nueva responsabilidad que asumiría. La APCI no puede con-

trolar, regular o arbitrar nada que vaya a afectar las libertades de expresión, información y opinión que consagra la Constitución, y que forman parte de las condiciones de vida y trabajo de la mayoría de las ONG en el cumplimiento de sus objetivos. Aquí la APCI arriesga convertirse en un brazo político censor y vigilante.⁴

En marzo de este año, las ONG solicitaron que se declarase inconstitucional la Ley 28925, que modifica la ley de creación de la APCI, pues consideran que esta viola sus derechos fundamentales. Esperamos que el Tribunal Constitucional restablezca los derechos de libre asociación, libre contratación y libre expresión consagrados por la Constitución, que la reciente norma vulnera.

⁴ *El Comercio*, Lima, 28 de octubre de 2006.



ANEXO

Programa Medios de Vida Sostenibles

El objetivo del Programa Medios de Vida Sostenibles es promover la viabilidad de la agricultura de pequeña escala, que agrupa a un gran número de personas excluidas de los beneficios del actual modelo de crecimiento económico. Oxfam GB trabaja con organizaciones de pequeños agricultores y productores, con algunos de sus gremios y con otras instancias de carácter nacional e internacional.

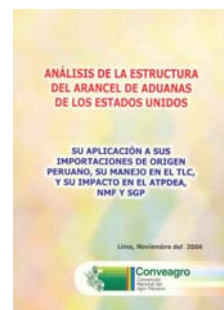
Lograr que los campesinos y campesinas puedan vivir decentemente de su trabajo pasa por articular las iniciativas locales de desarrollo y la integración de los productores con los mercados. Una tarea adicional es conseguir que las políticas agrarias y comerciales —tanto nacionales como internacionales— sean favorables a los productores, sea promoviendo sus productos o bien protegiéndolos de la competencia de productos subsidiados.

El Programa comparte estos objetivos a nivel nacional con la Sociedad Peruana de Criadores de Alpacas y Llamas (SPAR Nacional), la Junta Nacional del Café (JNC), la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) y el Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA). Y en los espacios regionales con la Central Piurana de Cafetaleros (CEPICAFE), el Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDAP) en Ayacucho, y la Sociedad Peruana de Alpacas Registradas de Macusani (SPAR-M) y la Central de Cooperativas del Valle de Sandia (CECOVASA), ambas en Puno.

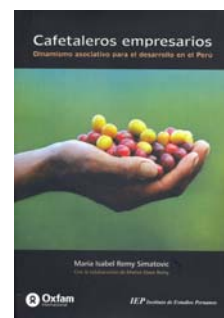
Desde 2005 ha centrado su intervención en el apoyo a organizaciones de productores, a fin de que accedan a los mercados en mejores condiciones. Las principales tareas que realizan nuestras contrapartes en Piura, Puno y Ayacucho son: elevar la calidad de sus productos, diversificar su producción, darles valor agregado y posicionarlos competitivamente en mercados nacionales e internacionales. Ello demanda incidir en las políticas públicas agrarias y comerciales para que respondan a los intereses de los pequeños productores peruanos.

Este año, los pequeños productores de café han logrado posicionar al Perú como el primer país exportador de café orgánico y obtenido premios por su calidad. A su vez, los criadores de alpacas se han constituido como un referente en la zona sur del país en la venta y acopio de fibra de alpaca: han alcanzado incrementos de casi 40% respecto del año pasado y se han convertido en un modelo de organización fuerte, con presencia y reconocimiento en otros ámbitos territoriales. Por su parte, los gremios nacionales JNC, SPAR Nacional y el foro de la sociedad civil CONVEAGRO, han colocado la defensa del agro nacional en el debate público, en particular durante la discusión del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Estas actividades se han complementado con la investigación y debate realizados por SEPIA en torno a la viabilidad de la pequeña agricultura y a la sistematización de experiencias, especialmente del café, sumada a una actividad de posicionamiento en el Congreso de la República para la promoción de este producto.



Análisis de la estructura de arancel de aduanas de los Estados Unidos, CONVEAGRO



Cafetaleros empresarios, María Isabel Remy, IEP



SEPIA XI, Javier Iguíñiz, Javier Escobal, Carlos Iván Degregori, Sepia, CIES

Programa Gestión de Riesgos

El propósito del Programa Gestión de Riesgos de Desastres es proteger las vidas y los medios de vida de hombres, mujeres, niños y niñas que enfrentan riesgos de desastres. Busca incidir en el Sistema Nacional de Defensa Civil con el fin de generar una institucionalidad consciente de los riesgos, con sistemas eficaces para poder afrontarlos y en cuyos planes se garantice un enfoque de gestión de riesgos en los ámbitos local, regional y nacional. Asimismo, incluye una perspectiva de derechos, género y diversidad cultural.

En el periodo 2006–2007 se propuso fortalecer las capacidades locales en preparación ante desastres y reducción de riesgos, haciendo hincapié en la función de los Comités de Defensa Civil y de los gobiernos locales, principalmente en la provincia de Sandia (Puno). Del mismo modo, se buscó potenciar las capacidades de las familias campesinas para la reconstrucción de sus sistemas productivos, afectados por heladas y sequías, en especial en el corredor andino central en Piura. Para ello, se trabajó en asocio con el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES) y el Centro de Promoción y Desarrollo Andino (CEPRODA MINGA).

Se fortaleció la coordinación multisectorial con el Sistema de Defensa Civil, con los sectores, en especial con el de Agricultura, y con las instituciones científicas y tecnológicas, tanto a nivel nacional como regional y local. Esta coordinación —que se enmarca en el Consejo Consultivo del Sistema Nacional de Defensa Civil, a través del Plan de Acción Concertada entre ONGs, agencias de cooperación y el Instituto de Defensa Civil (INDECI)— busca establecer mecanismos de diálogo, participación y concertación de acciones para fortalecer el sistema.

Como parte de Oxfam Internacional, se viene profundizando el enfoque de gestión de riesgos de desastres, con el propósito de vigorizar la coordinación del trabajo humanitario en Sudamérica y las capacidades de los equipos, armonizando enfoques y conceptos a través del Grupo de Ayuda Humanitaria de Sudamérica y, en el Perú, se ha elaborado el Plan de Contingencia para reforzar los mecanismos de preparación y de respuesta institucional. Esto se puso de manifiesto en las evaluaciones conjuntas del volcán Ubinas, en los preparativos frente al fenómeno El Niño, durante las inundaciones en San Martín y Chanchamayo, y las heladas en la sierra central y sur del país.

Asimismo, se sigue reforzando la alianza con la red, conformada por diversas ONG y agencias humanitarias y el grupo UNETE (organismos de las Naciones Unidas para acciones humanitarias), para información, incidencia y coordinación, entre otras actividades, en permanente coordinación con el INDECI.

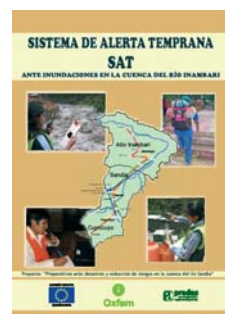
Finalmente, se ha participado en los espacios generados en el marco del Programa de Apoyo a la Prevención de Desastres de la Comunidad Andina (PREDECAN), respaldado por la Comisión Europea y la Comunidad Andina, que busca el fortalecimiento de la gestión de riesgo en los países andinos. De la misma manera, se mantienen coordinaciones con el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), cuyo fin es contribuir a la reducción del riesgo y el impacto de los desastres de la Subregión Andina.



Guía metodológica para incorporar la gestión de riesgos en instituciones educativas, PREDES



Carta humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre, Proyecto Esfera



Sistema de alerta temprana ante inundaciones en la cuenca del río Inambari, PREDES

Programa Participación y Buen Gobierno

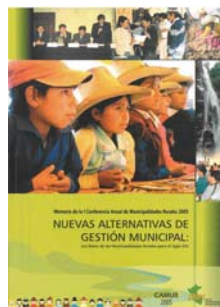
La finalidad del Programa Participación y Buen Gobierno es contribuir a que los sectores excluidos del país tengan más poder para decidir en instancias públicas, vigilar políticas y programas, y aportar a gestiones democráticas y efectivas. A escala local, concentramos nuestros esfuerzos en la sierra central de Piura, en Sandia y Carabaya en el norte de Puno, y en la provincia de La Mar en Ayacucho para obtener lecciones sobre los cambios en políticas y prácticas que son necesarias para el logro de este objetivo.

El Programa se desarrolla en sociedad con organizaciones no gubernamentales, como el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) en Piura, el Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDAP) en Ayacucho y Servicios Educativos Rurales (SER) en Puno. Asimismo, se mantienen estrechas relaciones con las municipalidades provinciales y distritales de las zonas de intervención y con organizaciones sociales de dichos territorios. Un actor clave, socio del Programa, es la Red de Municipalidades Rurales del Perú, REMURPE, que se ha constituido en una voz que representa los intereses y demandas de las municipalidades rurales del país y sus poblaciones, que coloca ahora sus demandas en los espacios de decisión que antes se hallaban cerrados para ellas.

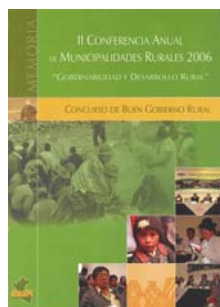
Los principales componentes y acciones desarrolladas por el Programa son:

- Fortalecimiento de gestiones locales en los tres ámbitos de acción en el marco de la reforma descentralista y de la construcción democrática de agendas territoriales.
- Incidencia en el Congreso de la República y en el Poder Ejecutivo para mejorar la asignación presupuestal, las articulaciones entre los diferentes niveles de gobierno y la calidad de los procesos de transferencia de programas y competencias sectoriales a las municipalidades rurales.

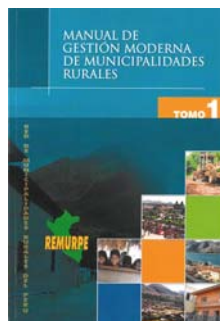
La labor desplegada ha dado frutos. Se ha incluido en la agenda pública la necesidad de profundizar el proceso de descentralización, de mejorar la calidad de los Presupuestos Participativos como mecanismo de inclusión y de hacer más eficiente la distribución del Presupuesto Público, considerando los ámbitos rurales. También se han producido mejoras en los procesos de Presupuesto Participativo en las localidades en las que intervienen nuestros socios. Debido a ello, esta herramienta se ha venido convirtiendo en un mecanismo de inclusión de quienes sufren pobreza a la hora de establecer prioridades para las inversiones ejecutadas con el presupuesto asignado a cada gobierno local. Por otra parte, las municipalidades rurales articuladas al Programa desarrollan campañas de incidencia, lo que les permite influir en las decisiones que se toman en diversos espacios públicos.



Nuevas alternativas de gestión municipal, REMURPE



II Conferencia anual de municipalidades rurales 2006, REMURPE



Manual de gestión moderna de municipalidades rurales: Tomos 1 y 2, REMURPE

Programa Verdad, Justicia y Reparaciones

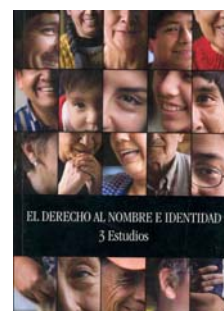
El objetivo del Programa Verdad, Justicia y Reparaciones es lograr políticas públicas en los ámbitos local, regional y nacional que garanticen a las víctimas de la violencia política sufrida por el Perú entre 1980 y 2000 el ejercicio de su derecho a la reparación. Sus referentes más importantes son el Plan Integral de Reparaciones propuesto por la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en agosto 2003 y las reparaciones planteadas por las organizaciones de la sociedad civil.

El Programa actúa en conjunto con las organizaciones no gubernamentales Servicios Educativos Rurales (SER) en Ayacucho, la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) y la Consejería en Proyectos (PCS) en Apurímac, y con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Sus principales estrategias son la incidencia y la construcción de alianzas. Asimismo, busca abordar la problemática de los indocumentados mediante la consolidación de la Alianza por el Derecho Ciudadano (ADC), que integra a más de veinte instituciones de la sociedad civil, la cooperación y el Estado. Actualmente promueve una ley que pretende unificar el registro civil con el registro militar para evitar que la libreta militar —que deben tramitar todos los jóvenes al cumplir los 16 años de edad— constituya una barrera para la obtención del Documento Nacional de Identidad (DNI), documento que permite el ejercicio de la ciudadanía a través del voto y otros derechos fundamentales. El texto definitivo del proyecto de ley formulado por la ADC está siendo evaluado por la Presidencia de la Comisión de la Mujer del Congreso de la República.

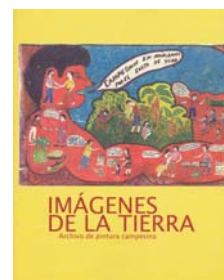
En 2006 se logró que el Poder Ejecutivo promulgase el reglamento de la Ley de Reparaciones, aprobada por el Congreso de la República en julio de 2005; la aprobación del Plan Integral de Reparaciones de Apurímac por su Gobierno Regional, así como su reglamento; la aprobación de casi un millón de soles en el presupuesto participativo de la Región Apurímac en favor de las víctimas del conflicto, protagonistas de las acciones de incidencia; la inclusión de más de quinientas familias apurimeñas en el Registro Nacional de Desplazados, que redundará en el ejercicio del derecho a la reparación de más de dos mil personas y, junto a otras organizaciones de derechos humanos, se ha logrado que el Poder Ejecutivo apruebe la conformación del Consejo Nacional de Reparaciones, responsable de la elaboración del Registro Nacional de Víctimas, cuya presidencia es ejercida por la señora Sofía Macher, ex miembro de la CVR.



Memorias de un proceso inacabado, Julie Guillerot y Luisa Magarrel, APRODEH



El derecho al nombre y la identidad - 3 estudios, Alianza por el Derecho Ciudadano, ADC



Imágenes de la tierra, Museo de Arte del Centro Cultural de la Universidad de San Marcos

Programa de Incidencia y Aprendizaje

El propósito de este Programa es desarrollar acciones de incidencia sobre quienes toman decisiones públicas acerca de políticas vinculadas con las negociaciones comerciales, el proceso de descentralización y la inversión minera, en los ámbitos nacional y regional.

En esa línea, se impulsó la campaña global de Oxfam Internacional *Comercio con Justicia*, que en el Perú se orienta a la discusión y visibilización de los impactos de los tratados de libre comercio (TLC) para el país y, en particular, para la vida de los peruanos que viven en situación de pobreza. Durante 2006, dirigió su atención a la negociación del TLC con Estados Unidos de Norteamérica y apoyó la campaña nacional *TLC Así No*, llevada adelante por redes sociales, gremios agrarios y organizaciones no gubernamentales como Foro Salud, CONVEAGRO, CooperAcción y APRODEH.

Asimismo, el Programa promueve iniciativas dirigidas a lograr una activa participación de las organizaciones sociales, las ONG y la opinión pública en la discusión de las agendas regionales. En Cusco, COINCIDE, junto con el Gobierno Regional y una serie de redes, trabaja para que la formulación del presupuesto participativo involucre efectivamente a los ciudadanos. En Ayacucho, INIRA promueve el fortalecimiento de espacios públicos de información y discusión democrática sobre temas claves de la realidad regional.

Como parte del grupo de trabajo de Industrias Extractivas de Oxfam Internacional, buscamos que la inversión minera en el Perú redunde en un desarrollo inclusivo y beneficie a las poblaciones y comunidades vinculadas con esta actividad. En tal sentido, se alienta el fortalecimiento de las funciones de promoción y regulación de la inversión privada, y de negociación de conflictos del Estado; el desarrollo de las capacidades de formulación de propuestas y de negociación de la sociedad civil, y el establecimiento de espacios de diálogo y las prácticas empresariales que respeten los derechos de los ciudadanos, de las comunidades y el medio ambiente. Para ello se trabaja y apoya las iniciativas de CooperAcción, la Diócesis de Chulucanas en Piura, el Grupo de Diálogo Minero, la Defensoría del Pueblo, la Red Muqui y el Perú Support Group (PSG) de Inglaterra.

Algunos de los logros de nuestros socios son, por un lado, la continuidad de espacios de diálogo y discusión respecto de la problemática minera como, por ejemplo, el Grupo de Diálogo Minero; y por el otro, el fortalecimiento de la sociedad civil en su capacidad para formular propuestas vinculadas a las poblaciones y comunidades de las áreas de influencia de las industrias extractivas, expresada en el trabajo de construcción de agendas regionales mineras desarrollado por la Red Muqui. En el caso de las negociaciones comerciales, las organizaciones de la sociedad civil impulsoras de la campaña *TLC Así No* han logrado posicionar en la opinión pública algunas de sus propuestas para contrarrestar los efectos negativos de una liberalización comercial radical (*dumping* contra productos agrícolas sensibles, aumento del precio de los medicamentos, barreras a la integración regional sudamericana, etcétera).



Nuestro futuro por la borda, Oxfam



Cantos de Sirena, Oxfam



Riesgos del TLC, Ariela Ruiz Caro

Programa Medios de Vida Sostenibles

Contraparte	Proyecto	Monto
Junta Nacional del Café, JNC	Desarrollo de capacidades de gestión y negociación de pequeños productores cafetaleros del Perú	69.000
Central Piurana de Cafetaleros, CEPICAFE	Fortalecimiento de las capacidades gremiales de las organizaciones cafetaleras de la sierra de Piura	50.000
Central de Cooperativas Agrarias Cafetaleras de los Valles de Sandia Ltda., CECOVASA	Producción y comercialización de la panela granulada, y capacitación en calidad, mercado de café y género en CECOVASA (Sandia, Puno)	50.000
Convención Nacional del Agro Peruano, CONVEAGRO (Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES)	Incidencia en las políticas públicas agrarias: fortalecimiento de capacidades institucionales	80.000
Centro de Desarrollo Agropecuario, CEDAP	Articulación comercial de productores emprendedores de la provincia de La Mar, Ayacucho	50.000
Sociedad Peruana de Alpacas Registradas (SPAR)	Proyecto integral de promoción del mejoramiento genético y fortalecimiento de los sistemas de crianza	864.900
Sociedad Peruana de Criadores de Alpacas y Llamas de Macusani, SPAR Macusani	Apoyo al mejoramiento genético de la alpaca y el fortalecimiento organizacional de productores alpaqueros de la provincia de Carabaya, Puno	40.000
Seminario Permanente de Investigación Agraria, SEPIA	Programa de investigaciones: Sociedades rurales, extractivas, ganaderas y dinámica de la agricultura moderna	20.000
Oxfam GB	«Cafetaleros empresarios»: visibilización del modelo asociativo empresarial	26.500
Instituciones varias (APPCACAO, Desco)	Otras iniciativas apoyadas	3.500
Subtotal		1'253.900

Programa Gestión de Riesgos

Contraparte	Proyecto	Monto
CEPRODA MINGA	Desarrollo de capacidades para la gestión de riesgos de desastres en comunidades altamente vulnerables a heladas y sequías de los centros poblados de Pechuquiz y Choco, Piura	199.993
Centro de Estudios y Prevención de Desastres, PREDES	Fortalecimiento de capacidades en gestión de riesgos en Carabaya, Puno	33.719
Centro de Estudios y Prevención de Desastres, PREDES	Preparación ante desastres y reducción de riesgos en la cuenca del río Sandia, región Puno (cofinanciado por ECHO)	259.316

Oxfam GB	Preparación ante desastres y reducción de riesgos en la cuenca del río Sandía, región Puno	60.000
Instituciones varias (PREDES, otras)	Otras iniciativas apoyadas	12.200
Consultorías del programa		16.000
Subtotal		581.228

Programa Participación y Buen Gobierno

Contraparte	Proyecto	Monto
Red de Municipalidades Rurales del Perú, REMURPE	Incidencia nacional de REMURPE «Municipalizar la descentralización»	42.200
Red Perú (Centro de Investigación, Educación y Desarrollo, CIED)	Incidencia política para fortalecer los avances de la democracia participativa	31.000
Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, CIPCA	Fortalecimiento de organizaciones sociales y productivas y gobiernos locales en distritos del corredor andino central de la región Piura y su articulación a procesos de desarrollo local	82.500
Consortio de Investigación Económica y Social, CIES	Observatorio de la Vigilancia Social	50.000
Centro de Desarrollo Agropecuario, CEDAP	Fortalecimiento de la democracia y participación ciudadana La Mar, Ayacucho	70.000
Grupo Propuesta Ciudadana (Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES)	Difusión del balance de la gestión de los gobiernos regionales 2003-2006	10.000
Servicios Educativos Rurales, SER	Construyendo descentralización desde lo local en el norte de Puno	60.000
Consultorías del programa		17.000
Subtotal		362.700

Programa Verdad, Justicia y Reparaciones

Contraparte	Proyecto	Monto
Consejería en Proyectos, PCS	Propuesta de reparación integral para desplazados internos	92.000
Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, CNDDHH	La reparación: de víctimas a ciudadanos	30.000
Servicios Educativos Rurales, SER	Políticas públicas y restitución de derechos en la provincia de Huanta, Ayacucho	70.000
Servicios Educativos Rurales, SER	Muestra fotográfica «Momentos», Ayacucho, memoria de un siglo	11.763
Asociación Pro Derechos Humanos, APRODEH	Afirmando la esperanza en Apurímac	62.350
Instituciones varias	Consultorías del programa	11.635
Subprograma Identidad		
Alianza por el Derecho Ciudadano	Promoviendo el derecho al nombre e identidad	12.000
Instituto de Defensa Legal, IDL	Coordinación de la Alianza por el Derecho Ciudadano e incidencia ante el Congreso en temas de indocumentación	51.376
Instituciones varias (SER)	Otras iniciativas apoyadas	3.000
Consultorías del programa		12.000
Subtotal		356.124

Programa de Incidencia y Aprendizaje

Contraparte	Proyecto	Monto
Peru Support Group, Gran Bretaña	Plan de acción 2004-2007	22.950
Iniciativa Regional Ayacucho, INIRA	Programa de integración y desarrollo regional: aportes para el desarrollo regional e integración macro regional	28.098
Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz, FEDEPAZ	Diálogo en acción por una minería responsable.	30.000
Coordinadora Intercentros de Investigación, Desarrollo y Educación, COINCIDE	Apoyo al proceso de descentralización y construcción regional con participación ciudadana	129.912
Asociación Civil Prelatura de Chulucanas, Diócesis de Chulucanas	Fortalecimiento de capacidades en derechos y responsabilidades medioambientales de las organizaciones sociales y promotores de justicia y paz de Huancabamba, Ayabaca, Suyo y Sapillica para una mejor visión de desarrollo sostenible	20.722
Grupo Propuesta Ciudadana (Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES)	Descentralización, fortalecimiento institucional y participación ciudadana para la articulación de la minería al desarrollo regional	30.000

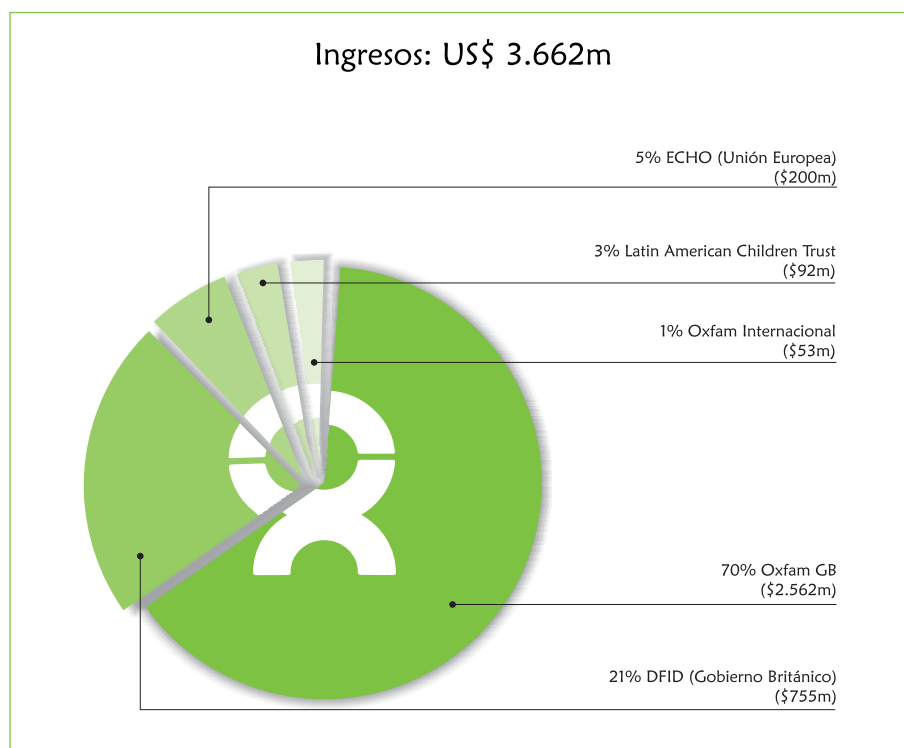
Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES	Red de seguimiento e incidencia de la sociedad civil de las negociaciones del TLC de la Comunidad Andina con la Unión Europea	30.000
Asociación Acción Solidaria para el Desarrollo, CooperAcción	Aportando a la construcción de una experiencia de diálogo en la zona de influencia del proyecto minero de Las Bambas	35.000
Instituciones varias (DEGLO, otras)	Otras iniciativas apoyadas	19.600
Consultorías del programa		23.340
Subtotal		369.622

TOTAL GENERAL DÓLARES ESTADOUNIDENSES

2'923.574

* Fondos desembolsados en el periodo mayo 2006 - abril 2007, independientemente de la duración del proyecto. La institución que figura entre paréntesis es la que administró los fondos.

¿De dónde vienen los fondos?



¿Cómo han sido usados?

