



Oxfam

**POBREZA,  
DESIGUALDAD  
Y DESARROLLO  
EN EL PERÚ**

INFORME ANUAL 2007-2008



**POBREZA, DESIGUALDAD  
Y DESARROLLO EN EL PERÚ**

---

INFORME ANUAL 2007-2008





**Oxfam**

**POBREZA,  
DESIGUALDAD  
Y DESARROLLO  
EN EL PERÚ**

INFORME ANUAL 2007-2008

Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú  
Informe anual 2007-2008

© Oxfam GB  
Oficina del Programa Perú  
Baltazar La Torre 906, Lima 27 - Perú  
Telefax: (511) 264 1223

Correo electrónico: [programa\\_peru@oxfam.org.pe](mailto:programa_peru@oxfam.org.pe)  
[www.oxfam.org.uk/peru](http://www.oxfam.org.uk/peru)

Primera edición: junio 2008  
2 000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2008-06864  
ISBN 978-9972-9721-6-4

Fotografía carátula: Ytalo Pesantes / Iniciativa Social Blanco y Negro  
Fotografía interiores: Iniciativa Social Blanco y Negro, Trípode Comunicaciones, Oxfam

Corrección: Úrsula León Castillo

Diseño y diagramación: Renzo Espinel y Luis de la Lama

Impresión: Tarea - Asociación Gráfica Educativa

ISBN: 9789-972-9721-6-4



9 789972 972164

# ÍNDICE

<b>Presentación</b>	9
<b>El enfoque único de Oxfam</b>	12
<b>El Estado en el Perú de hoy</b> Sinesio López Jiménez	14
<b>¿Para todos o para mí? Cómo distribuye el Estado la bonanza de recursos públicos</b> Roxana Barrantes Cáceres	24
<b>La institucionalidad ambiental en el Perú: Ha llegado el tiempo de madurar</b> Manuel Pulgar Vidal	32
<b>Conflictos mineros: ¿Freno al desarrollo o expresión ciudadana?</b> Anthony Bebbington, María Luisa Burneo	44
<b>¿Está cambiando el Perú?: Crecimiento, desigualdad y pobreza</b> Efraín Gonzáles de Olarte	52
<b>Conveagro: Organización y agenda agraria</b> Alejandro Diez Hurtado	62
<b>La agroexportación en el país de las maravillas: Condiciones de trabajo y derechos laborales</b> Karim Flores Mego, Miguel Calisaya Arangoitia	72
<b>Acciones del gobierno y de la sociedad civil sobre la equidad de género en el Perú</b> Msc. Blanca Fernández Montenegro	84
<b>Militancia femenina y agenda partidaria</b> Ma. Jennie Dador	92

<b>Inseguridad ciudadana y crimen organizado:</b>	
¿Cuándo se cruzarán sus caminos?	100
Carlos Basombrió Iglesias	
<hr/>	
<b>Juicio a Fujimori</b>	108
José Ugaz	
<hr/>	
<b>Anexo:</b>	
Nuestro trabajo durante el período 2007-2008	115
<hr/>	
<b>Agradecimientos</b>	130



# PRESENTACIÓN



Oxfam trabaja con otros para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y al sufrimiento. Creemos que, en cualquier sociedad, la base de la pobreza está en la desigualdad del ejercicio del poder y en la distribución de los recursos. Por eso, nuestro trabajo en el Perú, como en el resto de América Latina, busca cambiar los arreglos *sociales* (leyes, normas formales o informales, políticas públicas, prácticas sociales, ideas y creencias de las personas), que reproducen dicha desigualdad y mantienen en la pobreza a millones de personas.

Una sociedad es desigual porque existe un número significativo de personas que no puede disfrutar los derechos que la misma reconoce a otras, así se ven excluidas de acceder a servicios públicos como educación y salud de calidad, de trabajar recibiendo un salario digno por el capital creado, o de participar en las decisiones públicas que afectan sus vidas. De este modo, la riqueza social se distribuye y acumula constantemente solo en ciertos sectores de la sociedad, desposeyendo al resto. En esa misma línea, la única manera de superar la pobreza es influyendo sobre el conjunto de la sociedad, de modo que todos sus habitantes puedan ejercer sus derechos.

Pero las formas que la pobreza y la inequidad adoptan, también cambian por diversas circunstancias, obligan a quienes queremos hacer una contribución sostenible a su superación a revisar las prioridades de nuestro trabajo. ¿Cuáles son los arreglos que explican hoy la persistente pobreza y creciente desigualdad que sufren peruanas y peruanos en medio del crecimiento económico? ¿Cuáles son los procesos que permitirán que los mismos cambien?

A partir de nuestro análisis, hemos concluido que existen dos procesos en curso que vienen del pasado inmediato, que se proyectan en el mediano plazo, y que tendrán preponderancia sobre la evolución de la pobreza y desigualdad en el Perú. Uno de ellos es la profundización del modelo económico neoliberal, en el contexto de la globalización e integración regional, que acrecienta la disputa por el control del territorio y los recursos naturales, y amenaza los derechos de las personas. El segundo proceso es el de la reconfiguración del Estado nacional, que expresa la disputa por el ejercicio de derechos a través de la redistribución del poder y el destino de los recursos públicos. A partir de estos procesos, construiremos las nuevas intervenciones de Oxfam para los próximos años.

Somos una fuerza global de cambio, por eso trabajamos en alianza con muchas instituciones, la mayoría de ellas de la sociedad civil, para lograr que se produzcan arreglos políticos y económicos en los que los derechos de las personas, especialmente de quienes sufren pobreza y exclusión, sean efectivamente reconocidos. Nuestras capacidades complementan

la visión y acción de decenas de organizaciones con las que venimos trabajando en el Perú y sin las cuales nuestra acción dejaría de tener sentido.

Creemos en la fuerza de la asociatividad no solo como un medio para demandar derechos sino como un mecanismo efectivo para mejorar el acceso a mercados en mejores condiciones, de allí nuestra apuesta por la asociatividad a distintos niveles, que expresa nuestro trabajo con la Convención Nacional del Agro Peruano, foro articulador de la agricultura peruana que ha venido impulsando la aprobación de una ley que favorezca la asociatividad de los pequeños agricultores a través de un régimen especial impositivo; la Junta Nacional del Café, miembro de dicho foro y que impulsa con fuerza el asociativismo de los pequeños productores cafetaleros, cuenta con un modelo expresado en cooperativas y centrales que son una alternativa a las cadenas productivas, pues permite a los mismos productores acumular a través de la absorción de varios eslabones de la cadena y no solo mantenerse como el último eslabón, y la mayoría de veces el menos beneficiado, de la cadena productiva.

También buscamos promover nuevas articulaciones que potencien el trabajo de organizaciones que comparten conocimiento y experiencia en determinados temas. Desde hace cuatro años, hemos apoyado activamente la conformación de la Alianza por el Derecho Ciudadano, una red de organizaciones públicas y privadas que impulsa cambios institucionales para permitir el ejercicio al derecho al nombre y a la identidad a los cientos de miles de peruanas y peruanos que sufren las consecuencias de la indocumentación. El trabajo de esta red ha conseguido logros importantes en los últimos años. Así, en el último año la Alianza se ha abocado a trabajar por la eliminación de la Libreta Militar para facilitar que las familias empobrecidas puedan destinar algo de sus escasos recursos a la obtención del DNI de sus hijas e hijos, evitando que la Libreta Militar compita con el único documento que permite el ejercicio de derechos económicos y políticos básicos.

Asimismo, el trabajo de la Red de Municipalidades Rurales del Perú, la Red Perú y el Grupo Propuesta Ciudadana es fundamental para seguir profundizando el proceso de descentralización en el Perú, participando activamente en el fortalecimiento de municipalidades rurales, de asociaciones de municipalidades rurales (mancomunidades) o de la Asociación Nacional de Presidentes de Gobiernos Regionales, y el apoyo a la red de vigilancia social Observa contribuye a una mayor transparencia de la gestión pública. En el caso de las negociaciones comerciales internacionales, luego del apoyo a la campaña «TLC, Así No» de un amplio colectivo social, Oxfam ha respaldado la conformación de la Red por una Globalización por Equidad, una articulación de organizaciones de la sociedad civil peruana que contribuye en el análisis y el debate sobre el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina.

El trabajo de la Red Muqui, en coordinación con el Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte del Perú, que integra comunidades y rondas campesinas, gremios de productores, grupos ambientalistas locales y municipalidades de Piura y Cajamarca, ha sido muy importante para que la masiva consulta vecinal en los distritos de Ayavaca, Pacaipampa y Carmen de la Frontera en Piura, sea un llamado de atención a la sociedad y Estado peruanos para que las decisiones sobre los recursos naturales y la actividad minera respeten los derechos de las comunidades e incorporen de manera más decidida criterios sociales y ambientales.

Otro ejemplo de asociación y conectividad se presentó con el terremoto en Pisco, terrible golpe para miles de personas, del que aún no se recuperan, y que demostró lo que la acción conjunta puede conseguir. En agosto de 2007, los directores de las filiales de Oxfam Internacional en el Perú (Intermón Oxfam, Oxfam América, Oxfam Novib y Oxfam GB) decidimos implementar un programa conjunto para atender las necesidades de agua segura, saneamiento y refugio de más de tres mil familias afectadas en la provincia de Pisco. La ayuda humanitaria llevada a Pisco por Oxfam Internacional, que ha representado el 25% de nuestro presupuesto anual (sin contar los fondos de los otros afiliados), no hubiera podido cumplir sus objetivos de salvar y proteger vidas sin la acción decidida de muchas mujeres y hombres, autoridades o ciudadanos, que se han organizado para responder a la emergencia.

Finalmente, quiero agradecer a cada una de las personas que ha hecho posible esta nueva edición de nuestro Informe anual. En primer lugar, a cada uno de quienes escribieron los artículos, profesionales dedicados y comprometidos con el estudio y la promoción del desarrollo. Agradezco en nombre de Oxfam sus valiosas contribuciones, pues, de este modo, podemos ofrecer a nuestros lectores una breve guía autorizada sobre el estado de la pobreza, la desigualdad y el desarrollo en el Perú de hoy. En segundo lugar a Soledad Samamé, de la Iniciativa Social Blanco y Negro, y a Andrés Longhi, de Trípode, cuyas estupendas fotografías y las de sus demás colegas hacen posible que el Informe sirva también para expresar la muy activa y rica labor de la fotografía social, tan enraizada en la cultura peruana. En tercer lugar, a quienes se encargaron del diseño y cuidado de la edición: Renzo Espinel, Luis de la Lama y Úrsula León. Finalmente, a Claudia González, del equipo de Oxfam en el Perú, quien se encarga con mucha dedicación y eficiencia a armar las piezas de este rompecabezas (¡y a veces, incluso, a crear algunas!) para que adquieran la forma que hoy tiene entre sus manos.



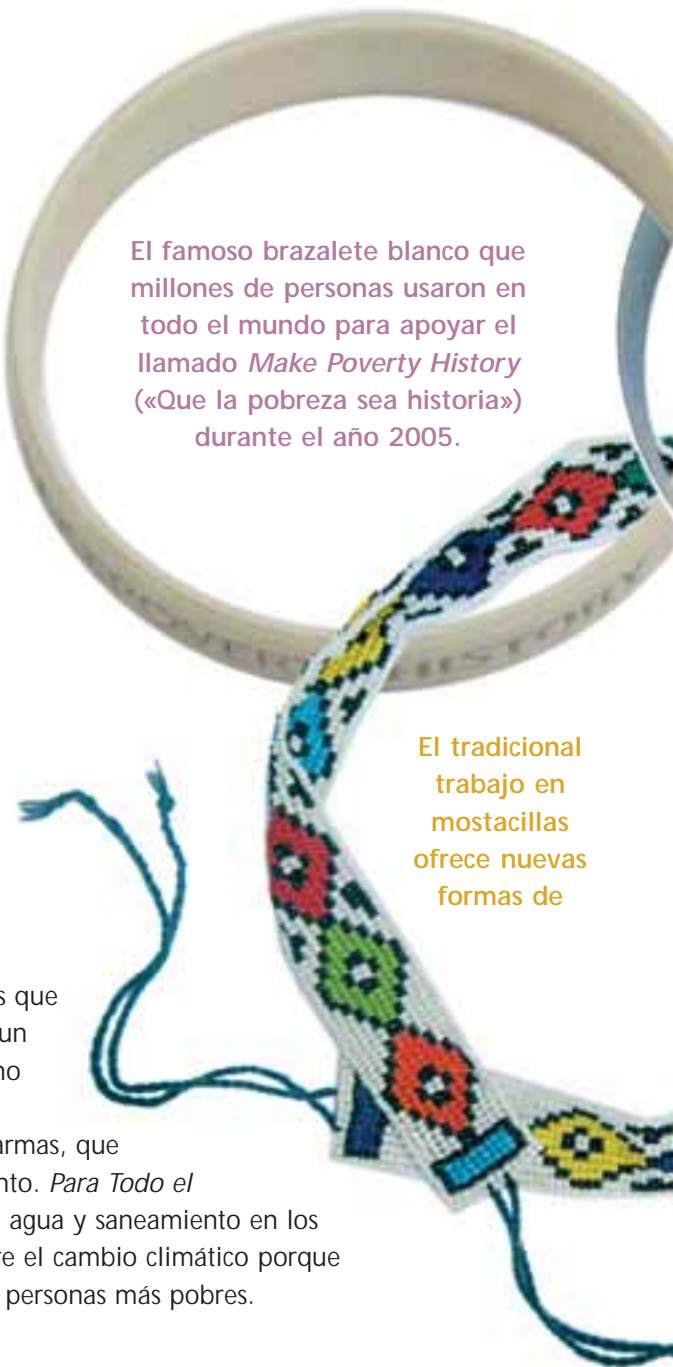
**Martín Beaumont**  
Director Nacional  
Oxfam Gran Bretaña

# EL ENFOQUE ÚNICO DE OXFAM

Oxfam trabaja a nivel local, nacional y global. La ayuda humanitaria que proveemos contribuye a salvar vidas en emergencias, apoyamos iniciativas de largo plazo que empoderan a las personas para salir de la pobreza, y realizamos campañas que abordan las causas subyacentes de la pobreza. Estos aspectos de nuestro trabajo se entrelazan y fortalecen mutuamente, y su operación conjunta es lo que garantiza la eliminación total de la pobreza.

## Campañas

Las campañas de Oxfam abordan las políticas y prácticas que crean y mantienen la pobreza. *Comercio con Justicia* es un llamado por un comercio global a favor de los pobres, no contra ellos. *Armas bajo Control* trabaja para lograr controles más estrictos en el comercio internacional de armas, que lo único que logran es agudizar la pobreza y el sufrimiento. *Para Todo el Mundo* demanda mejores servicios de salud, educación, agua y saneamiento en los países en desarrollo. También realizamos campañas sobre el cambio climático porque está afectando, en primer lugar y en mayor grado, a las personas más pobres.



El famoso brazalete blanco que millones de personas usaron en todo el mundo para apoyar el llamado *Make Poverty History* («Que la pobreza sea historia») durante el año 2005.

El tradicional trabajo en mostacillas ofrece nuevas formas de

Oxfam es un movimiento de personas que trabaja de distintas y diversas maneras para terminar con la pobreza. El movimiento incluye 1 500 organizaciones contrapartes en todo el mundo, 6 000 empleados que laboran en más de 60 países, más de 20 000 voluntarios y voluntarias que trabajan en las tiendas en el Reino Unido, 17 000 000 de personas que visitan las tiendas de Oxfam



Herramientas del oficio: esta abrazadera es una de las más de cien piezas que utiliza Oxfam para proveer, de forma rápida, agua potable en las emergencias.

ganarse la vida a las mujeres Maasai, en Tanzania.

## Emergencias

En el año 2006, Oxfam respondió a emergencias en más de 30 países. Nos hemos especializado en la provisión de agua potable y servicios de saneamiento, fundamentales para prevenir la propagación de enfermedades; también proveemos alimentos, refugios y equipos esenciales a personas cuyas vidas han sido devastadas por el conflicto o desastres naturales. Pasado el período inicial de una crisis, Oxfam permanece en el lugar para ayudar a las personas a reconstruir sus vidas. Trabajamos con comunidades vulnerables ayudándolas a prepararse para enfrentar los desastres naturales o para minimizar su impacto. Nuestro trabajo en emergencias sustenta nuestras acciones de incidencia en pro de mayor ayuda humanitaria y de mejor calidad, y por la protección de la población civil en situaciones de conflicto.

## Desarrollo

Trabajando con contrapartes locales, empoderamos a las personas para que puedan salir de la pobreza. Así, Oxfam proporciona apoyo, capacitación y financiamiento para lograr mejores y más seguros medios de vida, por ese motivo, la mayoría de veces, organiza cooperativas que ubican a las personas en mejor posición para comercializar y vender sus productos. Al mismo tiempo, hacemos posible que muchas comunidades superen los obstáculos en su camino hacia la prosperidad, como la falta de educación y atención para la salud, las desigualdades de género u otras formas de discriminación, y los efectos del VIH y SIDA. Oxfam también ayuda a las personas a organizarse para realizar campañas a nivel local y nacional a favor de sus derechos – incluyendo el derecho a un precio justo para sus productos, a una vida sin violencia doméstica y a contar con servicios públicos básicos.

cada año, 500 000 personas que contribuyen con una donación mensual regular, 245 000 personas que se unen a nuestras campañas solo en el Reino Unido, más de 425 000 clientes que compran en *Oxfam Unwrapped*, nuestra tienda en línea; y los cientos de miles de personas cuyos esfuerzos apoyamos para superar la pobreza.



Fotografía: Humberto Ortega / Iniciativa Social Blanco y Negro



# EL ESTADO EN EL PERÚ DE HOY

Sinesio López Jiménez

Profesor principal de las Facultades de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú  
y de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos

## EL ESTADO EN EL PERÚ DE HOY

El Estado en el Perú es más pequeño que la sociedad y que el territorio en los que debiera tener jurisdicción. La presión tributaria (15% en el año 2007) está por debajo de la media latinoamericana (18%) y ella es insuficiente para atender las crecientes y exigentes demandas sociales, especialmente de los pobres y muy pobres. A eso hay que añadir los bajos niveles de eficacia, la falta de transparencia y la incapacidad de sus poderes, instituciones y cuadros para alcanzar los resultados buscados, especialmente en sus relaciones con la sociedad. Todo ello genera falta de legitimidad del Estado y del gobierno e inestabilidad política. El presente artículo examina en forma sucinta el Estado peruano, sus poderes visibles e invisibles, sus funciones en relación con la economía y la sociedad, la gobernabilidad, las formas que asume y la posibilidad de llegar a ser un Estado-para-la-nación.

### LOS PODERES VISIBLES

Cuando la gente común y corriente piensa en el Estado, la imagen que de inmediato le viene a la mente es la de la burocracia pública en cuyas oficinas alguna vez ha recalado para hacer alguna gestión sin éxito, o la de la Policía que no siempre le ha brindado la protección y la seguridad ofrecidas, o la de las FF.AA. en cuyas filas estuvo o está alguno de sus familiares como soldado o como oficial, o la de los jueces en cuyos estrados judi-

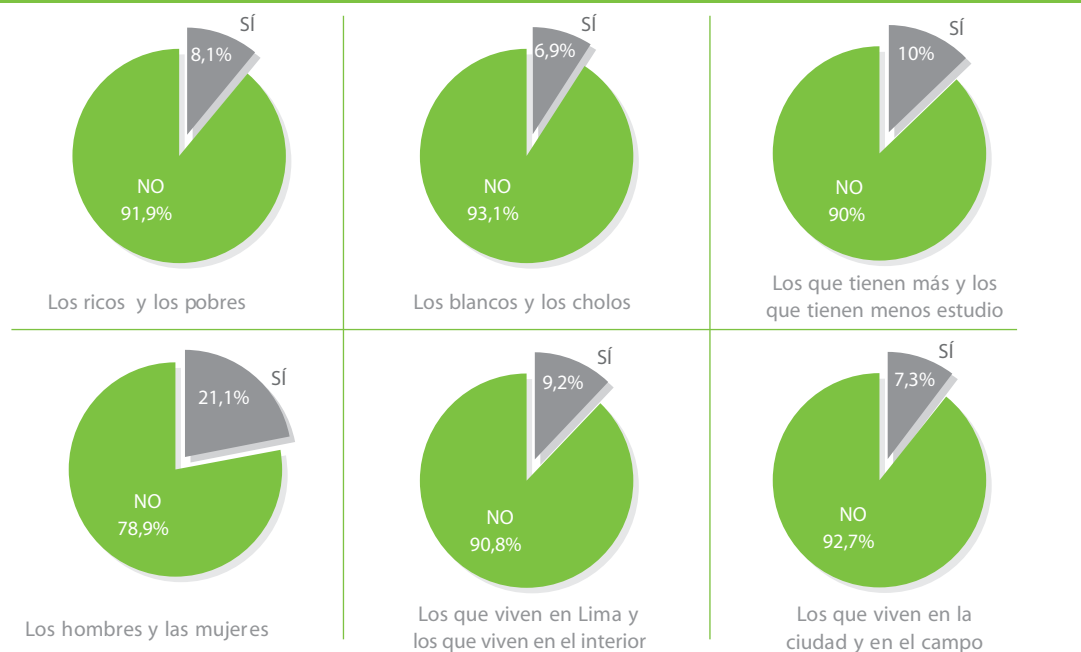
ciales nunca recibió un trato igualitario, justo y rápido, o en el maestro de las escuelas fiscales en cuyas aulas sus hijos o parientes reciben educación de baja calidad. Estas imágenes muestran un Estado no distante del ciudadano común y corriente, ni siquiera neutro, sino efectivamente discriminatorio (ver gráfico 1).

El ciudadano común y corriente cree, incluso, que el Estado le reconoce derechos diversos, pero al mismo tiempo sabe, especialmente el que pertenece a los estratos sociales bajos, que es incapaz de garantizarlos o que, pudiéndolo hacer, no le interesa realizarlo (ver gráfico 2).

Otra imagen del Estado, aparentemente contradictoria con la anterior, es la de una entidad todopoderosa que puede resolver todos los problemas de la gente y a la que, por eso mismo, es necesario formularle las demandas más importantes. El Estado aparece entonces como poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) o como poder central, regional o local a los cuales los ciudadanos plantean exigencias de diverso tipo. La primera prioridad del Estado para el 68% de los peruanos es lograr que todas las familias tengan ingresos suficientes; para el 13% lograr que haya unión entre todos los peruanos; para el 11% hacer que funcione la competencia para que todos puedan acceder a ingresos; y para el 7,7% garantizar la libertad individual. La segunda prioridad para el 35,4% es lograr que haya unión de todos los peruanos; para el 26,3%,



GRÁFICO 1. Más concretamente, ¿diría que en el Perú son respetados por igual los derechos de ...?

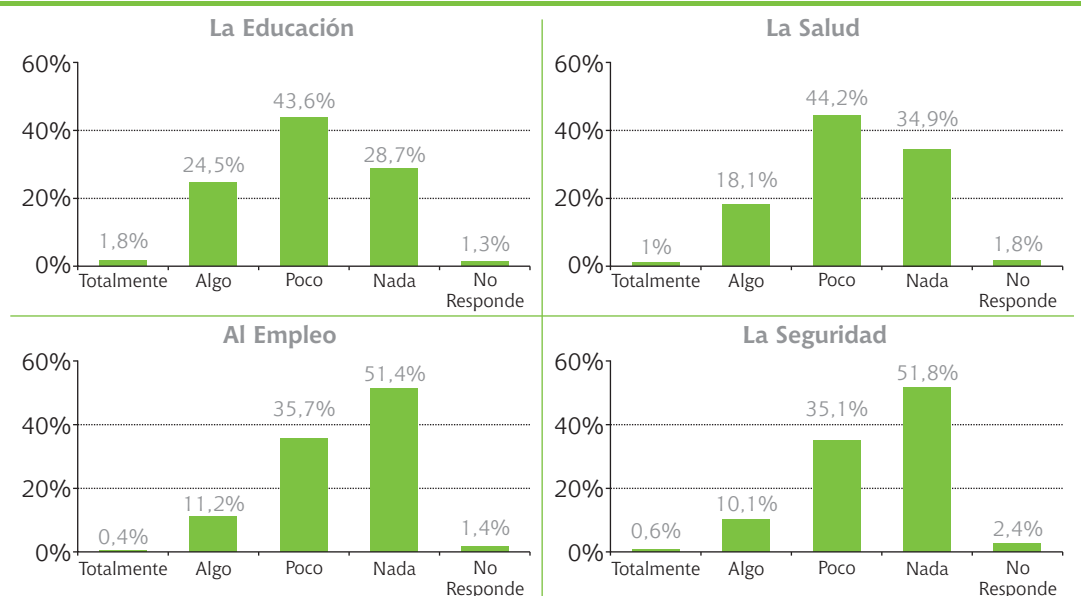


Total de entrevistados ≥ 18 años: 15 252 personas

Fuente: Encuesta nacional sobre perfil de lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y ciudadanía informada, realizada en diciembre de 2004 a 20 000 personas por la UNI por encargo de la Biblioteca Nacional del Perú (BNP).

Elaboración (diseño y metodología): Propia

GRÁFICO 2. ¿Diría que el Estado está garantizando totalmente, algo, poco o nada su derecho a ...?



Total de entrevistados ≥ 18 años: 15 252 personas

Fuente: Encuesta nacional sobre perfil de lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y ciudadanía informada, realizada en diciembre de 2004 a 20 000 personas por la UNI por encargo de la Biblioteca Nacional del Perú (BNP).

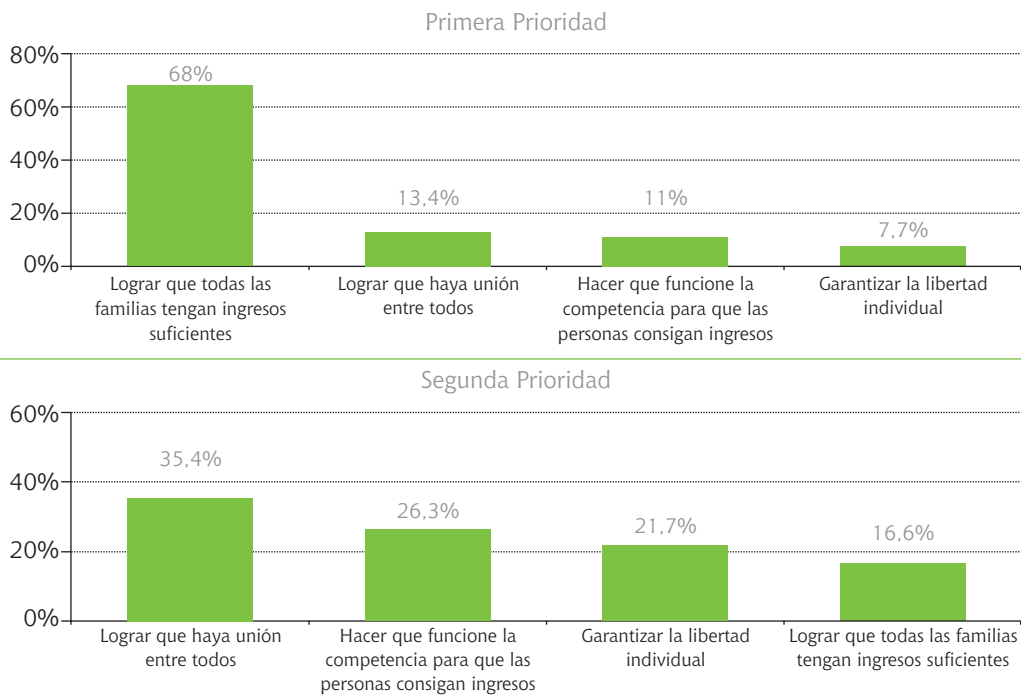
Elaboración (diseño y metodología): Propia

hacer que funcione la competencia en el mercado para que todos puedan acceder a ingresos; para el 21,7%, garantizar la libertad individual; y para el 16,6%, lograr que todas las familias tengan ingresos suficientes (ver gráfico 3). Estas demandas varían según el sexo, la edad, el nivel socioeconómico, el nivel educativo, la procedencia rural o urbana, la actividad principal y la categoría ocupacional (ver gráfico 4). Mientras más se baja en la escala social, hay más demanda de un Estado distribuidor de ingresos y unificador de todos en una comunidad de peruanos y peruanas; y mientras más se sube en la escala social, hay más demanda de un Estado que garantice un

mercado competitivo y la libertad individual de todos los peruanos.

Una imagen que acompaña a las anteriores, proveniente de la cultura política peruana, es que todas las instancias e instituciones del Estado pueden ser apropiadas por cada uno de los ciudadanos, especialmente por quienes las controlan, sea por derecho (patrimonialismo), sea por la fuerza (sultanismo), y que, por eso mismo, pueden ser puestas al servicio de sus intereses particulares. Esto explica, en gran medida, el alto nivel de permisividad de los peruanos con la corrupción, tal como revelan las encuestas.

GRÁFICO 3. De las siguientes opciones, ¿cuál le parece que es la primera obligación del Estado, según factores de influencia?



Total de entrevistados ≥ 18 años: 15 252 personas

Fuente: Encuesta nacional sobre perfil de lector, uso de bibliotecas, adquisición de libros y ciudadanía informada, realizada en diciembre de 2004 a 20 000 personas por la UNI por encargo de la Biblioteca Nacional del Perú (BNP).

Elaboración (diseño y metodología): Propia

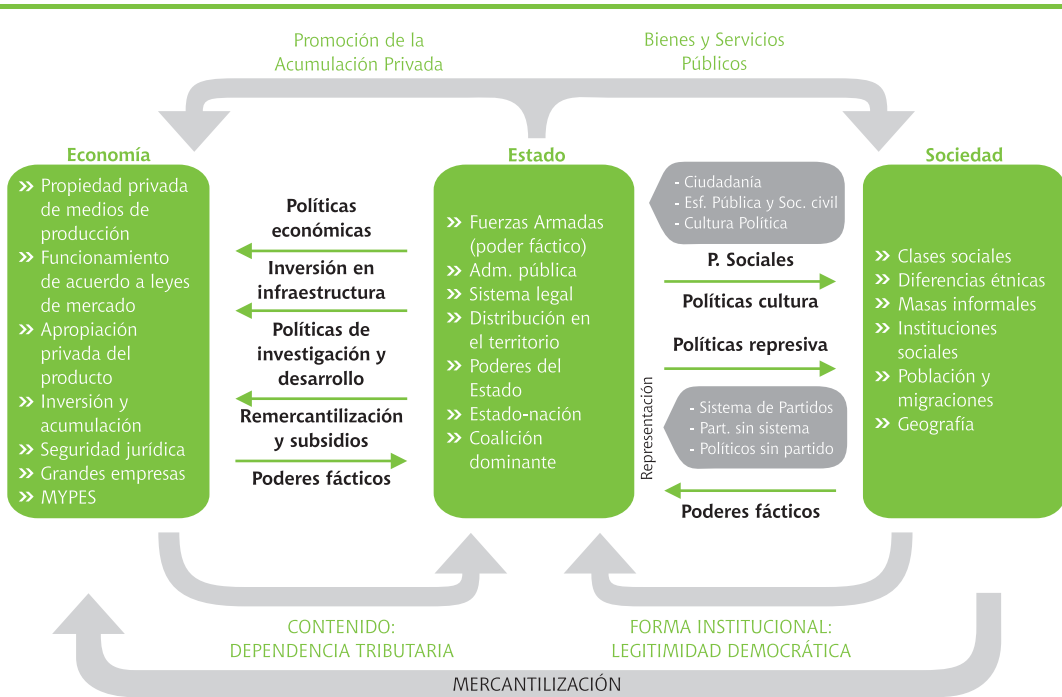
### EL PODER INVISIBLE

Junto a los poderes visibles del Estado, existe un poder invisible que, obviamente, la gente común y corriente no lo percibe, pero que funciona y decide sobre las cosas más importantes del país y de la vida de los ciudadanos: decisiones de inclusión y exclusión política, formas de apertura política, políticas económicas, tipos de políticas sociales. En el Estado visible funcionan los poderes institucionalizados y públicos, elegidos, si es un régimen democrático, y no elegidos, si es régimen no democrático. En el invisible, en cambio, funcionan principalmente los poderes fácticos (que no son elegidos) que provienen del poder económico (nacional e internacional), de las élites sociales y del

mismo Estado (las FF.AA. y la alta burocracia) y que se articulan y forman coaliciones con la cúspide (Presidente de la República y algunos ministros) del poder visible del Estado. Entre las cúspides de los diversos subsistemas del país (económico, político y social) se desarrollan intereses y solidaridades más fuertes que con los integrantes de sus respectivos sistemas. Aquí funciona una especie de lo que Robert Michels llamaba "ley de hierro de las oligarquías". El Estado invisible opera a través de los poderes e instituciones visibles (burocracia, sistema legal, monopolio de la coerción y de los poderes funcionales y territoriales) y su vida puede ser más corta que muchos de ellos, pero, definitivamente, es más larga que la de los gobiernos y los regímenes políticos (democráticos y no democráticos). Desde



GRÁFICO 4. Perú: Estado, Economía y Sociedad



Elaboración: Propia

que se instaló el Estado neoliberal, a comienzos de los años noventa del siglo pasado, el Perú ha vivido dos regímenes políticos, una transición y seis gobiernos.

## ESTADO, ECONOMÍA Y SOCIEDAD

El Estado y sus poderes visibles e invisibles se relacionan con la economía y con la sociedad a través del cumplimiento de diversas funciones. Con respecto a la economía, el Estado busca promover la acumulación privada (garantizando el respeto a la propiedad privada de los medios de producción, el funcionamiento de las leyes del mercado, la inversión creciente, la apropiación privada del producto, la seguridad jurídica y la estabilidad política) y mantener los equilibrios macroeconómicos. La economía, a su vez, ofrece al Estado, para que pueda funcionar, los recursos económicos a través de los impuestos provenientes principalmente de la renta de las empresas, del IGV de los consumidores y de otros rubros menores. En el año 2006, 62% de los ingresos fiscales provino del IGV. El Estado desarrolla estas funciones a través de:

- i) La aplicación de diversas políticas: económicas, de inversión en infraestructura, de promoción en investigación y desarrollo (irrelevante en el caso peruano), de recalificación de mano de obra, de subsidios al capital (los convenios de estabilidad tributaria establecidos con las grandes empresas, por ejemplo), tributarias (renta de las empresas, IGV y otros).
- ii) Establecimiento de diversas leyes, procedimientos y reglas de juego que buscan, entre otras cosas, blindar los

aparatos económicos del Estado para protegerlos de las demandas sociales y de algunas decisiones de los gobernantes.

Con respecto a la sociedad, el Estado le asigna bienes y servicios públicos (educación, salud, seguridad, orden) y recibe de ella, a cambio, legitimidad (tanto de origen a través de las elecciones como de desempeño a través del apoyo de los ciudadanos a la gestión del gobierno). En su relación con el Estado, la sociedad desarrolla, a su vez, sistemas de intermediación (la ciudadanía, la esfera pública, la sociedad civil y la cultura política) y sistemas de representación (sistemas de partidos, partidos sin sistemas, políticos sin partido). Para cumplir sus complejas funciones con la sociedad, el Estado despliega:

- i) Políticas: sociales, culturales, represivas
- ii) Establecimiento de leyes, procedimientos y reglas de juego (códigos diversos, sistemas electorales, etc.)

## ESTADO Y GOBERNABILIDAD

El Estado tiene una doble dependencia. Por un lado, de la economía a través de los impuestos, sin los cuales no puede funcionar. Por otro lado, de la legitimidad que le otorgan la sociedad y los ciudadanos. Un Estado relativamente moderno como el del Perú no puede funcionar si no cuenta con recursos económicos y con la aceptación de la sociedad en la que impera y opera. El Estado, sin embargo, puede ser relativamente autónomo con respecto a los poderes económicos y sociales, nacionales y extranjeros, como sucedió en la época de la dictadura del general Velasco. El grado de dependencia y de autonomía del

Estado obedece a los siguientes factores: i) el nivel de calificación de los funcionarios públicos, ii) el grado de funcionamiento de las instituciones estatales, la cantidad de los recursos económicos con que cuenta, y ii) el grado de dominio en el territorio nacional.

La relación entre los sistemas económico, político y social a través de sus funciones y políticas establece el grado de gobernabilidad estructural del país. Un país es gobernable cuando el Estado, gracias a los recursos económicos suficientes que recibe y a las políticas sociales eficientes que despliega, puede asignar a la sociedad, educación, salud, seguridad y orden, en estándares aceptables de calidad. Este no es el caso peruano, razón por la cual la sociedad no le otorga al Estado la legitimidad necesaria para que pueda funcionar en forma estable. Además del mal desempeño personal de los gobernantes, estos desequilibrios son la fuente estructural de la desaprobación ciudadana y de la inestabilidad del sistema político y del Estado.

## EL ESTADO NEOLIBERAL

El Estado asume diversas formas que dependen de la forma de relación entre los sistemas económico, político y social y del tipo de coaliciones sociales que conforman el poder invisible del Estado. Estas coaliciones definen, a su vez, las formas de exclusión e inclusión social, el tipo de apertura política, el tipo de políticas económicas, el grado de control de la violencia política, el tipo de relación de autoridad y el nivel de credibilidad del sistema legal. De acuerdo a la forma de relación entre los sistemas, al tipo de coaliciones y a las políticas que

establecen, las principales formas de Estado en el Perú y en América Latina han sido el Estado oligárquico, el Estado populista (velasquista en el Perú) y el Estado neoliberal.

Ante el agotamiento de la industria sustitutiva de importaciones (ISI) y el colapso del Estado populista a fines de los años ochenta, los organismos financieros internacionales, los inversionistas extranjeros, la burguesía local, el Presidente de la República y un nuevo equipo tecnopolítico comenzaron a presionar para establecer una economía de mercado y organizar un Estado neoliberal a través de políticas de estabilización (medidas de *shock*) y de reformas estructurales (apertura de la economía al mercado internacional, desregulación de los mercados y las privatizaciones). De ese modo se formó una coalición social y política neoliberal que fue reforzada con la participación de los militares después del autogolpe del 5 de abril de 1992.

Esta coalición definió una política de inclusión política y cultural, pero, al mismo tiempo, de exclusión económica y social, aceptó tanto la competencia liberal como la participación democrática, aplicó políticas económicas ortodoxas (liberales), restableció el monopolio de la violencia política derrotando a las fuerzas subversivas, aceptó la igualdad formal del sistema legal, pero no ha tenido interés en superar las discriminaciones efectivas.

## ¿ES POSIBLE CONSTRUIR UN ESTADO PARA TODOS?

El Estado es constitucionalmente de todos, pero, en realidad, es solo de algunos. La ley no es igual para todos, ni la burocracia es igualmente eficiente para todos, ni la

CUADRO 1. Formas de Estado en el Perú y en América Latina, según dimensiones que los definen

Tipos de Estado	Estado oligárquico	Estado populista	Estado neoliberal
Dimensiones			
Coaliciones sociales y políticas	Oligarquía, gamonalismo, capital extranjero, militares	Militares, industriales, clases medias, sectores populares	Organismos económicos internacionales, inversión extranjera, burguesía local, equipo tecnopolítico
Exclusión-inclusión	Exclusión total	Inclusión total (corporativa con Velasco)	Inclusión cultural y política, exclusión económica y social
Tipo de apertura política	Liberalización (1900-1931)	Participación (sociopolítica, no electoral, con Velasco)	Liberal-democrática
Tipo de políticas económicas	Liberales	Populistas intervencionistas	Liberales
Control de la violencia política	Violencia faccionalista	Monopolio de la violencia (limitado por SL)	Recuperación del monopolio de la violencia
Tipo de relación de la autoridad	Mediada	Directa	Directa
Sistema legal	Discriminación institucionalizada	Igualdad formal y discriminación efectiva	Igualdad formal y discriminación efectiva

Elaboración: Propia

policía ofrece igual protección y seguridad a todos, ni los poderes del Estado atienden las demandas de todos por igual. En realidad, el Estado no funciona bien en todo ni para todos sino que en algunas cosas funciona bien y en otras no y, en todo caso, funciona bien para algunos sectores pero mal para la mayoría de los ciudadanos. El World Economic Forum acaba de publicar el último *Informe Global de Competitividad (2007)*, en el que señala que el Perú ocupa el lugar 15 en el mundo en lo que se refiere a la fortaleza de protección de las inversiones y el último lugar (131) en la calidad de la educación primaria. Puesto en blanco y negro, esto significa que el Estado peruano funciona bien para los sectores acomodados, pero mal para los pobres. Si se analiza la relación que el Estado tiene con la economía, por un lado, y con la sociedad, por otro, se puede llegar fácilmente a la conclusión siguiente: el Es-

tado opera más o menos bien en el campo de la economía, pero pésimo en lo que refiere a la sociedad. El despliegue de las políticas (macroeconómicas, inversión en infraestructura, subsidios al capital y otras) que tienen que ver con la función estatal de promoción de la inversión privada ha obtenido logros importantes en estos últimos siete años. Solo las políticas de investigación científica en desarrollo y la recalcificación de la mano de obra no han existido prácticamente en este campo. En cambio, las políticas de seguridad ciudadana, las políticas culturales y, sobre todo, las políticas sociales (educación, salud, lucha contra la pobreza, seguridad), que tienen que ver con la función estatal de asignar bienes y servicios públicos a la sociedad, han operado y siguen operando mal y pésimo. En América Latina, el Estado peruano es el que menos gasta en la educación. Jaime Saavedra y Pablo Suárez han mos-

trado, para el año 2000, que la educación pública no es gratuita, como prescribe la ley, puesto "que la sociedad peruana gasta, en promedio, 200 dólares por cada niño en el sistema público en la primaria, de los cuales 32% corresponde al aporte de las familias. En el caso de la secundaria, el Estado invierte 191 dólares y las familias, en promedio, 94 dólares; es decir, de un total de 285 dólares, las familias aportan 33%" (2002: 25). Pero lo más grave es que el Estado comete inequidades en la inversión en educación: "sumando el gasto del Estado y el de las familias, un alumno en primaria en el quintil más rico del ingreso que accede a la educación pública recibe 326 dólares, 96% más que lo recibe otro en el quintil más pobre. En el caso de secundaria, un alumno del quintil más rico recibe 374 dólares, 53% más de lo que recibe otro en el quintil más pobre. Es más, existe evidencia de que esta diferencia se encuentra subestimada, ya que el gasto del Estado que llega a los quintiles más pobres es menor que el llega a los

quintiles menos pobres[...]" (2002: 26-27).

¿Se puede construir un Estado de todos o, lo que es lo mismo, un Estado para la nación? Este es un amplio y profundo debate académico y político. Desde la perspectiva académica clásica, que ve al Estado como sistema de dominación social institucionalizada y canalizada a través de la ley, la coerción, la burocracia, es difícil, sino imposible, organizar un Estado para todos. Pese a ello, si el sistema legal y los aparatos judiciales fueran creíbles, transparentes e iguales para todos, si la burocracia fuera eficiente y transparente, si la policía garantizara la seguridad de todos, si los poderes de Estado actuaran con responsabilidad, eficacia y transparencia, si el Estado garantizara efectivamente los derechos que reconoce, si las políticas sociales fueran equitativas, inclusivas y aseguraran la igualdad de oportunidades de todos los peruanos, el Estado peruano se aproximaría a lo que se llama un Estado para la nación.

---

#### BIBLIOGRAFÍA

Saavedra, Jaime y Pablo Suárez

2002 El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias. Lima: GRADE.



Fotografía: Rosa Ramírez / Iniciativa Social Blanco y Negro





# ¿PARA TODOS O PARA MÍ? CÓMO DISTRIBUYE EL ESTADO LA BONANZA DE RECURSOS PÚBLICOS

Roxana Barrantes Cáceres\*  
Investigadora principal  
Instituto de Estudios Peruanos

---

\* Agradezco la valiosa asistencia de investigación de Max Pérez-León Quinoso y de María Kathia Cárdenas.

# ¿PARA TODOS O PARA MÍ? CÓMO DISTRIBUYE EL ESTADO LA BONANZA DE RECURSOS PÚBLICOS

En 2007, el presupuesto público peruano alcanzó una cifra récord de S/.51 322 614 593 nuevos soles, así como fue récord la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno: 8,9%. Estos eventos, por sí mismos, parecen extraordinarios, pero si se los ubica temporalmente, se observa, en realidad, una tendencia extraordinaria: 78 meses consecutivos de crecimiento económico. ¿Cómo saber si se trata de una bonanza temporal o de una estructural? En el análisis de largo plazo realizado por Hunt (1997), la sorpresa que muestra no es por la falta de crecimiento de la economía peruana entre 1913 y 1987, sino por la inestabilidad de ese crecimiento. ¿Será este otro episodio más en la historia de inestabilidad del crecimiento económico? ¿Qué ha hecho el Estado peruano con esta bonanza en esta oportunidad? ¿Cómo se ha asignado estos recursos entre las diferentes necesidades apremiantes para un país donde, todavía, cuatro de cada diez hogares carecen de los ingresos suficientes para salir de la pobreza?

Cuando se está frente a este tipo de bonanzas, varios países han optado por distinguir aquellos incrementos presupuesta-

les que pueden ser calificados como permanentes, o estructurales, que siguen una tendencia de largo plazo, de aquellos que son temporales<sup>1</sup>, como podrían ser los ocasionados por incrementos de precios de exportaciones, los que, a su vez, muestran históricamente volatilidad. Al hacerlo, separan los recursos que son atribuidos a eventos de naturaleza temporal en fondos, que permitan luego estabilizar el presupuesto público cuando la bonanza se acabe, o se revierta a otro punto del ciclo económico. De este modo, se da estabilidad a la política fiscal. Este es, por ejemplo, el caso de Noruega que, ante el incremento espectacular del precio del petróleo<sup>2</sup>, está acumulando los ingresos extraordinarios en un fondo destinado a cubrir el déficit futuro en la disponibilidad de recursos para atender las necesidades de seguridad social y pensiones en el futuro. Mejor alineado con los objetivos de desarrollo sostenible, Chile acumula los recursos extraordinarios de la bonanza de precios de minerales en varios fondos, siendo el de Ciencia y Tecnología el que llama más la atención. Así, se sustituye capital natural por capital humano y no se pierde la capacidad de crear riqueza en el futuro.

1 Generalmente, se utiliza técnicas econométricas para distinguir el componente de tendencia del componente atribuible al ciclo económico.

2 En tres años, entre marzo 2005 y marzo 2008, el precio del petróleo se ha duplicado, pasando de US\$ 49 dólares por barril a US\$100.

Pero también se pueden crear estos fondos por presiones de grupos de interés o para dar señales de compromiso con ciertas reformas de políticas<sup>3</sup>. En estos casos, los fondos ya no contribuyen a separar, por un lado, las tendencias y, de otro lado, los eventos extraordinarios sino que, sencillamente, filtran recursos públicos que, de otro modo, estarían disponibles para cubrir necesidades más amplias de la población. Es en estos casos cuando se puede afirmar con certeza que el presupuesto público pierde capacidad redistributiva.

### ¿CUÁL ES LA EXPERIENCIA RECIENTE EN EL PERÚ EN ESTE EPISODIO DE BONANZA FISCAL?

Para responder esta pregunta, es importante ubicarnos en el proceso de formulación del presupuesto público. El ciclo presupuestal en el Perú comienza temprano en el año, ya que para mediados de mayo, las diferentes dependencias públicas deben remitir sus propuestas de presupuesto para el siguiente año al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Este tiene hasta el 15 de agosto para remitir la propuesta de Presupuesto Público al Congreso para que sea discutida y aprobada por Ley. El Congreso, a su vez, tiene hasta el 15 de diciembre para aprobar la Ley de Presupuesto para el siguiente año. De este modo, 2007 es el primer año que el Gobierno que asumió en julio del año anterior puede hacer la formulación presupuestal de acuerdo a sus políticas y plan de gobierno. Todo

esto se realiza dentro de los límites existentes en la formulación presupuestal, que sigue reglas inerciales (Shack 2006) que, de por sí, limitan la flexibilidad de los gobiernos. Además, cuando se habla del presupuesto público, es importante distinguir dos categorías: el presupuesto inicial de apertura (PIA), y el presupuesto ejecutado (PE). El PIA corresponde a los recursos asignados al 1° de enero, es decir, los aprobados por el Congreso en el largo proceso de presupuesto; mientras que el PE es lo efectivamente gastado en el periodo, y que puede haber recibido créditos suplementarios a raíz del incremento de recursos públicos en el año<sup>4</sup>.

### JULIO 2006: MES DE INICIATIVAS

El Congreso de la República en julio de 2006 durante el gobierno de A. Toledo, en uno de sus últimos actos, y luego que las iniciativas de creación de fondos habían cedido, no antes de crear casi seis fondos por año entre el 2001 y 2004, creó el Fondo Nacional del Agua (Fonagua). La principal fuente de recursos sería una proporción de las tarifas de agua, sea con fines agrícolas o no agrícolas, y que serían dedicados a labores de investigación y capacitación para mejorar el manejo integrado del agua. En el planteamiento de este fondo, los recursos del Tesoro no serían utilizados. Recordemos que la gestión del agua en el Perú todavía se rige por una ley promulgada durante el gobierno militar y diferentes esfuerzos de

3 Estas hipótesis se exploran en Barrantes (2007).

4 El proceso de regularización de los pagos del impuesto a la renta, que culmina en abril de cada año, es una fuente importante de recursos y permite observar en cuánto se diferencian los recursos planeados de los efectivamente recibidos.

reforma han fracasado. El Fonagua así parece ser un instrumento de prueba de posibles mecanismos alternativos de gestión del recurso agua, ya que se estableció que debía ser dirigido por un consejo directivo con participación del sector público y del sector privado, incluyendo académicos y representantes de los distintos tipos de usuarios, sean empresas mineras, de energía, juntas de regantes, y empresas prestadoras de servicios de saneamiento.

El gobierno entrante señala un cambio de rumbo. Durante el discurso inaugural, el presidente García propuso la reducción de los sueldos a los altos funcionarios públicos y dedicar esos recursos a promover la igualdad de ingresos y la superación de la pobreza, a través de un Fondo para la Igualdad. Es recién en agosto que, mediante Decreto de Urgencia, se creó este fondo. Los recursos se acumularon durante más de un año hasta que, finalmente, se aprobó el Reglamento a fines de 2007. Al contrario del Fonagua, este fondo tuvo un efecto mediático y transmitió un mensaje político hacia los más pobres, sin que haya tenido un correlato práctico efectivo.

« El Fonagua así parece ser un instrumento de prueba de posibles mecanismos alternativos de gestión del recurso agua, ya que se estableció que debía ser dirigido por un consejo directivo con participación del sector público y del sector privado, incluyendo académicos y representantes de los distintos tipos de usuarios...»

## 2006: AÑO DE INICIATIVAS

En diciembre de 2006, el Ejecutivo pidió la aprobación de un crédito suplementario de 1818 millones de soles, equivalente al 4% del PIA de ese año, para pagar parte de deudas y, además, crear cinco fondos más:

- » Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local, al que se le asignó 650 millones de soles. El objetivo esencial de este fondo es separar recursos para la inversión de los gobiernos regionales y locales.
- » Fondo de Investigación y Desarrollo para la competitividad, el que recibiría 200 millones de soles. El objetivo de este fondo es promover la investigación y el desarrollo de innovación productiva y tecnológica con la participación empresarial.
- » Fondo de garantía para el campo, al cual se le asignó 100 millones de soles. El objetivo de este fondo sería el de garantizar crédito, por parte de las instituciones financieras, a los pequeños y medianos agricultores.
- » Fondo para el financiamiento del capital humano, el cual contará con 50 millones de soles. La idea de este fondo es elevar la producción de conocimientos en la población.
- » Fondo de Respaldo a la Caja de Pensiones Militar Policial, al que se le asignó 200 millones de soles para reconstruir las reservas financieras de dicha Caja.

Todos estos fondos han separado del presupuesto de los respectivos sectores la suma

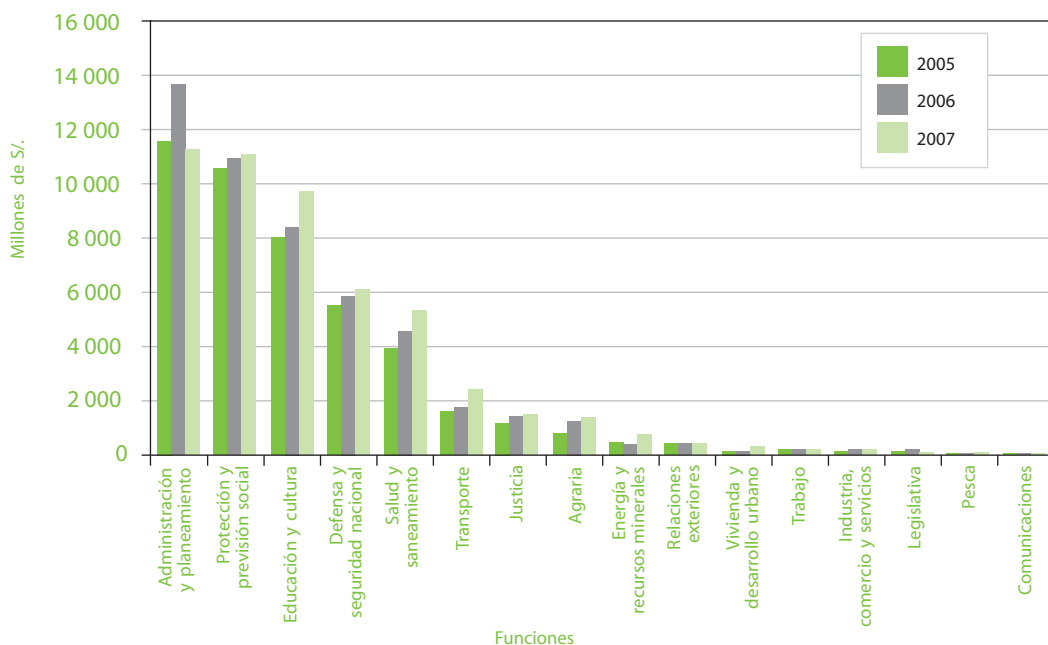
de 1.200 millones de soles, es decir, 2,63% por ciento del presupuesto total y 20% por ciento del incremento en los PIA 2007-2006. Estos montos salen así de los recursos que pueden asignarse a los sectores. Estos fondos sirven varios propósitos a la vez, algunos más justificados que otros. Por un lado, se tiene la atención de demandas de grupos o sectores con poder, como serían los recursos asignados a la Caja de Pensiones Militar Policial. Por otro lado, se encuentra el objetivo justificado de reducir la variabilidad de las inversiones públicas en temas sensibles para la población más pobre, como el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local. Pero también se tiene fondos dedicados a fines transversales, o multisectoriales, como el de financiamiento de capital humano o investigación y desarrollo para la competitividad, cuya justificación parece mejor

sustentada en ausencia de mecanismos institucionales de efectiva coordinación multisectorial.

### ¿Y QUÉ PASÓ CON EL PRESUPUESTO PÚBLICO?

¿Qué pasó con el resto del presupuesto público en 2007? Al analizar los datos del presupuesto ejecutado en los últimos tres años (2005-2006-2007), vemos claramente un incremento en el total. Mientras entre 2005 y 2006, el presupuesto ejecutado subió 10%, entre 2006 y 2007 se elevó solamente 3%. En el gráfico 1 podemos observar cómo se ejecutó el gasto público según la función que cumple el gasto. La clasificación por función identifica las funciones primordiales del Estado, y agrega los gastos según el programa y las metas respectivas para cum-

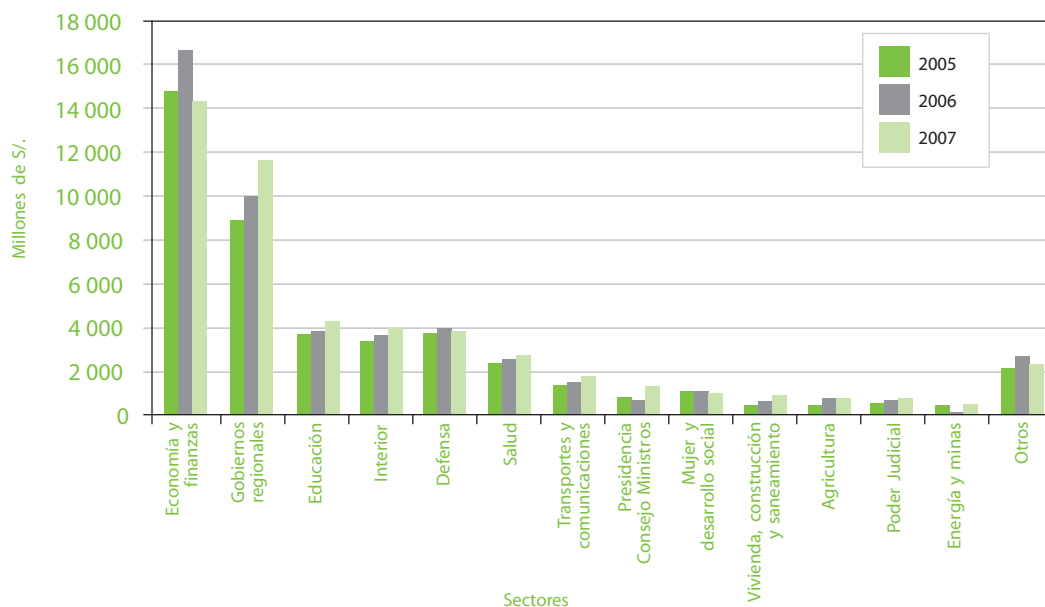
GRÁFICO 1. Montos ejecutados según función, 2005-2007



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (Ministerio de Economía y Finanzas). Disponible en <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/default.aspx>

Elaboración: Propia

GRÁFICO 2. Montos ejecutados según sector, 2005-2007



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (Ministerio de Economía y Finanzas). Disponible en <<http://ofi.mef.gov.pe/transparencia/default.aspx>>

Elaboración: Propia

plir los objetivos nacionales. Según esta clasificación, las tres funciones que consumieron las mayores necesidades presupuestales en los últimos tres años son: administración y planeamiento –que incluye los gastos del MEF—, protección y previsión social, y educación y cultura.

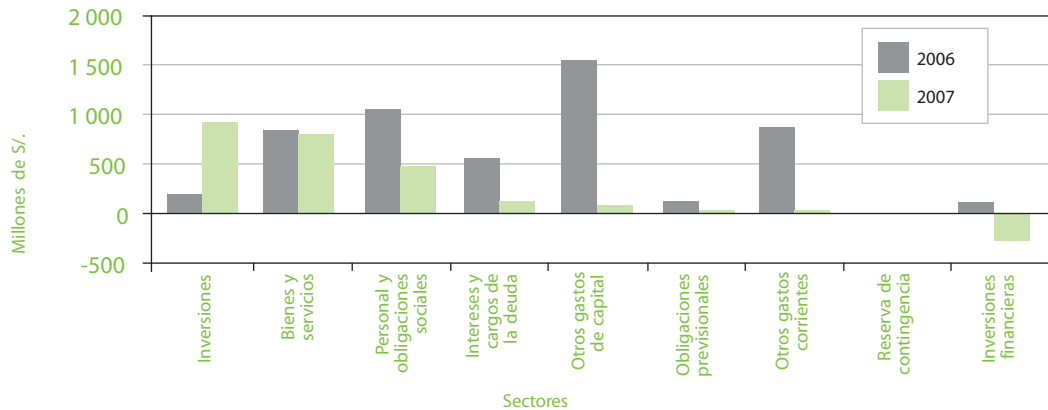
Cuando se observan estas cifras según sector, vemos que tanto Economía y Finanzas como los gobiernos regionales han dominado los incrementos de gasto en estos tres últimos años. Como sabemos,

todos los recursos que atienden el pago de deuda externa son acreditados al MEF y en los últimos años se han hecho importantes prepagos de obligaciones de deuda. Ello claramente desvía recursos para atender necesidades internas como Salud, Nutrición y Educación, particularmente, para el casi tercio de la población que todavía se encuentra en situación de pobreza extrema, pero da señales positivas de la fortaleza del país como plaza de inversión. El componente inercial domina los incrementos en Educación, Salud y Defensa. El nivel del gasto ejecutado en Defensa supera el gasto en Salud. Ello se observa en el gráfico 2.

«...todos los recursos que atienden el pago de deuda externa son acreditados al MEF y en los últimos años se han hecho importantes prepagos de obligaciones de deuda.»

El otro aspecto de la ejecución presupuestal que nos parece interesante observar es el tipo de gasto. Las cifras muestran que las tasas de crecimiento mayores han ocurrido en el gasto de inversión, y en las com-

GRÁFICO 3. Variación de montos ejecutados según grupo de gasto, 2006-2007



Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (Ministerio de Economía y Finanzas). Disponible en <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/default.aspx>>

Elaboración: Propia

pras de bienes y servicios, quedando en tercer lugar, los gastos de personal y obligaciones sociales. No se han asignado recursos a reservas de contingencia. Esto puede observarse en el gráfico 3. Es claramente positivo que los incrementos más importantes del gasto público hayan ocurrido en el gasto de inversión, que suele postergarse en los puntos bajos del ciclo económico.

## COMENTARIOS FINALES

En los últimos tres años, la bonanza económica y fiscal ha permitido que el Estado cuente con importantes recursos. El gobierno ha optado por separar una parte importante de esos recursos en fondos que permitan invertir, sea en infraestructura

regional o en capital humano. Así, ha contribuido a estabilizar el presupuesto y dar continuidad al gasto de inversión, que es el primero en ser recortado cuando hay recesión. De otro lado, los incrementos presupuestales sectoriales han privilegiado los sectores Educación y Salud lo que, sin embargo, no ha estado acompañado de una reforma de política que permita superar los déficit de cobertura y calidad de los servicios. Al mismo tiempo, es inevitable observar que el sector defensa ha recibido importantes recursos en el presupuesto 2007. La manera cómo los gastos en Defensa contribuyen a la reducción de la pobreza es un tema todavía por demostrar. ¿Será la constitución de fondos la manera de romper la inestabilidad del crecimiento?

## BIBLIOGRAFÍA

Barrantes, Roxana

2007 Los fondos públicos o de cómo el presupuesto va perdiendo capacidad redistributiva. Documento de Trabajo N° 152, Lima: Instituto de Estudios Peruanos y CIES.

Hunt, Shane

1997 "Perú: la actual situación económica en la perspectiva del largo plazo". En: Gonzáles de Olarte, Efraín (ed.). Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización. Lima: IEP, Concytec.

Shack, Nelson

2006 Presupuestar en Perú. Serie Gestión Pública N° 58, Santiago de Chile: CEPAL.



Fotografía: Esther Julia / Iniciativa Social Blanco y Negro





# LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL PERÚ: HA LLEGADO EL TIEMPO DE MADURAR

Manuel Pulgar Vidal  
Director ejecutivo  
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

# LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL PERÚ: HA LLEGADO EL TIEMPO DE MADURAR

El Consejo Nacional del Ambiente (Conam), creado en 1994, no tuvo el año 2007 "perro que le ladre". El cambio de administración, ocurrido en 2006, representó un punto de quiebre, reflejado en su continuo debilitamiento, pérdida de credibilidad, incapacidad en enfrentar situaciones crecientes de deterioro ambiental, recurrente ausencia en la búsqueda de solución de conflictos socio ambientales, e imposibilidad de posicionarse en el escenario nacional como la autoridad ambiental del país y ente rector del Sistema de Gestión Ambiental, al punto que en más de una oportunidad se reclamara la necesidad de crear una "autoridad autónoma independiente". Ni siquiera el oxígeno que, en 2005, le dio la Ley General del Ambiente, con mayores y más precisas facultades, le alcanza para salvarle la vida. Por ello pareciera que en 2008 verá su deceso con pocos actores dispuestos a darle un responso.

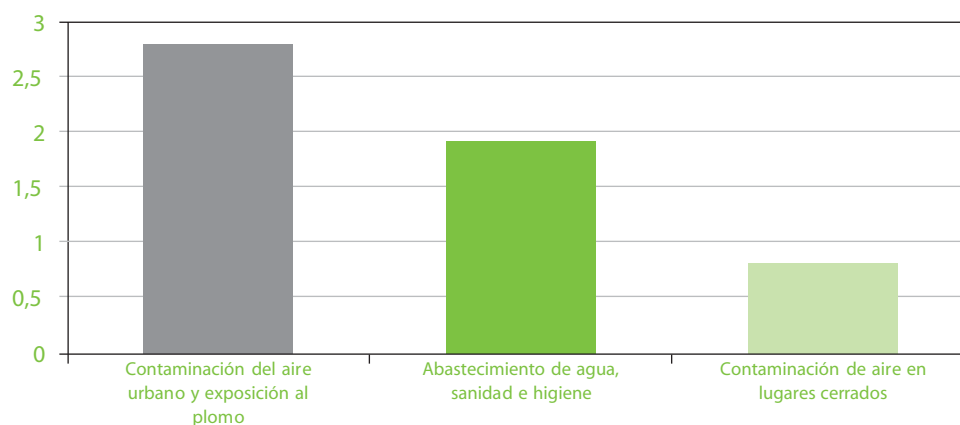
Ello, sin embargo, no ha sido exclusivo del Conam. El Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) carga una pesada cruz de críticas especialmente en relación con el cuestionado sector forestal,

más identificado con prácticas de tala ilegal, blanqueo de madera y explotación y exportación desmedida de cedro y caoba, que por algunas positivas acciones de conservación de sitios, tanto a nivel nacional como regional y en el nivel público como privado. La Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), por su lado, sigue actuando como una entidad con poca trascendencia a nivel ciudadano, más aun si se considera las serias deficiencias en infraestructura sanitaria –residuos sólidos y aguas cloacales– y el consecuente costo que ello representa, como se muestra en el gráfico a continuación.

En ese escenario, el anuncio presidencial del 20 de diciembre de 2007 para la creación del Ministerio del Ambiente si bien generó sorpresa -parecía contradecir la negativa gubernamental para fortalecer la institucionalidad ambiental- fue, a su vez, positivamente recibido y considerado como una oportunidad inmejorable para revertir la ausencia de una gestión ambiental capaz de formular políticas públicas sólidas, para la protección ambiental y la mejora de la calidad de vida de la población, así como promover el manejo de los

1 En reiterados documentos e informes, la Defensoría del Pueblo ha venido reclamando la necesidad de crear una autoridad ambiental autónoma independiente, tema que incluso fue tratado en las reuniones previas al XII Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen, realizado en Lima en noviembre de 2007.

GRÁFICO 1. Costos del Daño a la Salud Ambiental en el Perú (miles de millones de soles por año)



Fuente: Banco Mundial - Perú. Análisis ambiental del Perú: retos para un desarrollo sostenible. Resumen ejecutivo. Lima: Banco Mundial, 2006. p. 16.

recursos naturales, bajo principios de sostenibilidad en su aprovechamiento.

Convertir esta oportunidad en una realidad concreta requiere, sin embargo, no solo definir una entidad con ámbitos de acción precisos, orientados a eliminar la habitual superposición de funciones y que permita a este, el Ministerio, convertirse, como ente rector del sistema de gestión ambiental, en la autoridad real, capaz de tomar decisiones, fiscalizar, aplicar sanciones e incentivos y generar el cumplimiento de la ley ambiental. Requerirá asimismo de objetivos ambientales claros que permitan la prioridad de acciones, funciones precisas que no den lugar a dudas respecto al rol que le corresponderá al Ministerio como autoridad ambiental nacional, y una estructura ágil que facilite el proceso de toma de decisiones y que se asiente sobre las capacidades existentes no solo a nivel nacional, sino regional y local.

Este proceso de mejora institucional ambiental debe desarrollarse en la lógica de mejorar la relación entre ambiente y competitividad, objetivo que aparece regularmente en el discurso público con ocasión de los acuerdos de libre comercio que se vienen suscribiendo en algunos casos y negociando en otros, pero en los que, sin embargo, el Perú, cuando se vincula a la materia ambiental, va a la zaga, como se muestra a continuación.

En ese sentido, los plazos planteados por el Poder Ejecutivo a inicios de 2008 para el diseño del Ministerio del Ambiente a través de un grupo de trabajo ad hoc<sup>2</sup>, que ha culminado las tareas encomendadas en 25 días, no parecen garantizar la profundidad en el análisis y el debate que esta importante decisión requiere. La limitación en cuanto al tiempo parece haberse sustentado en el deseo del Ejecutivo de promulgar la ley de creación en uso



2 Creado por Resolución Ministerial N° 025-2008-PCM y cuyo plazo fue ampliado por Resolución Ministerial N° 053-2008-PCM.

CUADRO 1. Perú: ambiente y competitividad (total de 117 países)

Indicador	Posición de Perú	Posición de Chile	Posición de Colombia	Mundo líder	Posición líder en Latino América
Rigor (severidad) de la regulación ambiental	70	35	41	Alemania	Brasil (25)
Claridad y estabilidad de la regulación ambiental	78	38	50	Dinamarca	Chile (38)
Protección del ecosistema	83	23	45	Islandia	Chile (23)
Extensión del reporte ambiental gubernamental	87	45	58	Dinamarca	Panamá (44)
Efectividad en el cumplimiento	88	37	78	Dinamarca	Chile (37)
Prevalencia del reporte ambiental corporativo	88	36	59	Dinamarca	Brasil (32)
Priorización de la eficiencia energética	60	30	44	Dinamarca	Brasil (25)
Importancia del ambiente en el planeamiento de negocios	96	67	66	Japón	Panamá (28)

**Fuente:** World Bank, Environmentally and Socially Sustainable Development Department Latin America and the Caribbean Region. *Environmental Sustainability: A Key to Poverty Reduction in Peru. Country Environmental Analysis*. World Bank Report N° 40190-PE. World Bank, June 2007. p. 171.

de las atribuciones delegadas<sup>3</sup> por el Congreso de la República para la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y previo a la Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, de mayo de 2008, y la

reunión del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)<sup>4</sup>.

Sin embargo, estas reflexiones podrían resultar ociosas si tenemos en cuenta que, al momento en que se publique este artí-

3 Por Ley N° 29157, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú- Estados Unidos, incluyendo mejoras del marco regulatorio y fortalecimiento institucional, entre otras.

4 En la mesa redonda organizada por el diario *El Comercio*, y publicada el día 9 de febrero de 2008, se señala, con relación al mecanismo para la creación del Ministerio del Ambiente, de manera expresa: "para el primer ministro es competencia del Ejecutivo desde que el Congreso le otorgó facultades legislativas para la implementación del TLC".

culo, probablemente el Perú ya contará con un Ministerio del Ambiente y solo el tiempo dirá si las consideraciones planteadas anteriormente fueron tenidas en cuenta o si la aceleración de plazos para su creación o un debate insuficiente determinaron una autoridad débil para la gestión ambiental del país.

Es por ello que intentaremos mirar la institucionalidad ambiental en el Perú y la capacidad del Ministerio del Ambiente – eventualmente ya creado– para asumir los retos que la gestión ambiental del país demanda, a partir de un análisis sobre los elementos críticos que históricamente han limitado la eficacia de las entidades con funciones ambientales en el país, limitaciones que han derivado del contexto económico, político y social que rodea su funcionamiento. Solo así podremos evaluar objetivamente sus acciones y resultados.

## LO AMBIENTAL Y LAS INVERSIONES

El 28 de octubre de 2007, el presidente Alan García publicó en el diario *El Comercio* el artículo denominado "El síndrome del perro del hortelano: poner en valor los recursos no utilizados"<sup>5</sup>, cuyo contenido central podría resumirse en la frase que literalmente señala "así pues, hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo. Y todo ello por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del

hortelano que reza: si no lo hago yo, que no lo haga nadie".

Alrededor de esta idea, el Presidente planteó la necesidad de otorgar derechos de propiedad en la Amazonía para reforestación maderera, calificando a su vez al actual régimen para el aprovechamiento del bosque natural como "concesiones rapiña que solo han servido para sacar la madera más fina, deforestar y abandonar el terreno". A su vez considera que discutir sobre si la técnica minera destruye el medio ambiente es un tema del siglo pasado, porque la contaminación de hoy es causada por la minería de ayer. Agrega que en relación al petróleo se ha creado la figura del selvático "no conectado", por lo que el petróleo peruano se queda bajo tierra.

Estas expresiones presidenciales no escapan a lo que ha sido la lógica recurrente de los gobernantes desde inicios de la década de los 90: las consideraciones ambientales a ser incorporadas en el manejo de los recursos naturales, planteadas desde distintos grupos de base, ONG o entidades públicas regionales, son interpretadas como argumentos ideológicos obsoletos y limitantes de la inversión y el desarrollo.

Ya desde el año 1991, cuando se intentó derogar el entonces vigente Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales<sup>6</sup>, por considerarse un obstáculo para la promoción de las inversiones, se promulgó el Decreto Legislativo 757<sup>7</sup>, denominada Ley

5 García Pérez, Alan. "El síndrome del perro del hortelano: poner en valor los recursos no utilizados". *El Comercio*. Domingo 28 de octubre de 2007. Página editorial.

6 Decreto Legislativo N° 613 del 9 de septiembre de 1990.

7 Decreto Legislativo N° 757 del 8 de noviembre de 1991.

«...la fortaleza del Ministerio del Ambiente y de la gestión ambiental en el país... demanda sustento técnico y capacidad política para definir posiciones que puedan... oponerse sólidamente a las propias propuestas gubernamentales...»

Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, en la que se incorporó un capítulo denominado "De la seguridad jurídica en la conservación del medio ambiente", a través del cual se modificó significativamente el Código y se materializó la sectorialización de la gestión ambiental en el país.

Diecisiete años después, la lógica pareciera no haber cambiado y se plantea de manera expresa no solo en el artículo editorial antes referido, sino que de ella han derivado largas y polarizadas discusiones alrededor de temas tales como el Proyecto de Ley N° 840-2006-PE, promovido por el Poder Ejecutivo, también llamado "Ley de la Selva", que busca impulsar el otorgamiento de áreas deforestadas "en venta" para actividades de reforestación y agroforestería, que ha generado una fuerte oposición de los gobiernos regionales amazónicos por considerar que no se incorporan elementos que permitan asegurar la integridad del bosque primario y el respeto de derechos pre-existentes. Por su lado, se han producido largos y profundos debates por el crecimiento de la oferta de lotes de hidrocarburos en dicha región, sin cumplirse necesariamente procedimientos previos de compatibilidad

y con riesgo a la integridad de áreas protegidas (caso de la propuesta para recortar el Parque Nacional Bahuaja-Sonene, a fin de facilitar el otorgamiento de un contrato petrolero) y áreas para poblaciones indígenas en aislamiento voluntario.

Frente a ello, la fortaleza del Ministerio del Ambiente y de la gestión ambiental en el país requiere no solo reconocer esta realidad, sino que, a su vez, demanda sustento técnico y capacidad política para definir posiciones que puedan, de ser necesario, oponerse sólidamente a las propias propuestas gubernamentales, pues solo así se recuperará la confianza ciudadana en la institucionalidad ambiental del país. Necesita a su vez reconocer la existencia de una institucionalidad ambiental a nivel de los gobiernos regionales y municipios y la necesidad de fortalecerla, asignándole mayores recursos.

## EL ROL DE LOS MINISTERIOS Y DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Cuando desde 1991 se dispuso a través del mencionado Decreto Legislativo 757 que las funciones ambientales debían ser ejercidas por los ministerios, se materializó de manera expresa lo que se ha denominado la "sectorialización de la gestión ambiental".

De ese tiempo a esta parte, sin embargo, se dictaron muchas normas con relación al tema. Así en el año 2001 se dictó la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental<sup>8</sup>, que mejora y precisa la función del Conam en relación

con este importante instrumento. En el 2004 se dictó la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental<sup>9</sup>, en la búsqueda de organizar el esquema institucional con el Conam como ente rector que dirige no solo el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, sino a su vez el mismo Sistema de Gestión. En el 2005 se dicta la Ley General del Ambiente<sup>10</sup>, que precisa la función del Conam como la entidad que administra el Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental y le otorga funciones de fiscalización que antes no tuvo, así como le encarga la tarea de preparar un reglamento para la eliminación de competencias superpuestas.

No obstante, el Conam no pudo convertirse en la realidad en la autoridad ambiental nacional y los sectores siguieron ejerciendo las funciones que el Decreto Legislativo de 1991 había otorgado, como si todas las normas mencionadas en el párrafo precedente no existieran o no tuvieran efecto alguno. La consecuencia negativa de esta sectorialización fue cada vez más evidente. Los sectores actuaron – y en muchos casos siguen actuando– como "juez y parte", lo que genera altos niveles de desconfianza ciudadana sobre los niveles de exigencia en materia ambiental para las actividades que regulan. Ello, por otro lado, ha generado niveles de avance desigual entre los distintos sectores, como el de Producción (industria manufacturera y pesca) con evidentes signos de retraso y una preocupante displicencia para dar avances significativos.

Por su lado, a nivel descentralizado, a las regiones se les viene transfiriendo determinadas funciones ambientales que en la práctica aparecen como marginales, sin que en algunos casos exista voluntad para concluir el proceso. Un ejemplo de ello se encuentra en la función que para el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones forestales debieran recibir las regiones, lo que no solo no se cumple, sino que a su vez, a través de iniciativas como la antes citada, para la promoción de actividades de reforestación y agroforestería, se intenta disminuir la función que ellas debieran ejercer. Otro ejemplo es el ejercicio de las funciones regionales en materia ambiental minera, limitado a los programas de adecuación y manejo ambiental de la pequeña minería y minería artesanal, sin ningún reconocimiento al nivel de participación que las regiones debieran tener con actividades de mayor magnitud.

Asimismo la sectorialización ha generado en la última década una creciente pérdida de credibilidad en los instrumentos de gestión ambiental. El ejercicio sectorial con relación a los principales instrumentos tales como estudios de impacto ambiental y los programas de adecuación y manejo ambiental, signados por problemas referidos a su aprobación, seguimiento y prórroga de plazos, ha llevado a que el ciudadano desconfíe de la eficacia de estos como adecuados para prevenir o restaurar impactos ambientales. Ni siquiera la introducción posterior de novedosos instrumentos en el sector minero, como la presentación de planes de cierre de mi-

9 Ley N° 28245 del 4 de junio de 2004.

10 Ley N° 28611 del 13 de octubre de 2005.

nas, logró revertir esta percepción. Estos planes presentados en agosto de 2006 no han podido siquiera ser revisados, menos aún aprobados hasta la actualidad.

Frente a este escenario, la creación del Ministerio del Ambiente debe significar la asunción de las funciones ambientales centrales, hoy a cargo de los distintos ministerios. Dentro de un esquema de gestión coherente, debe ser el Ministerio del Ambiente el que defina en qué casos determinadas funciones se ejercen a través de órganos sectoriales. No debe procederse al contrario, es decir tomando funciones sueltas de cada sector para armar el ministerio.

En el mismo sentido deberá corresponder al ministerio ejercer el liderazgo y el rol de conductor de los instrumentos de gestión ambiental y asumir su manejo bajo criterios técnicos, que permita asumir objetivamente decisiones para su aprobación o desaprobación, sometiendo los planes de manejo respectivos a prácticas de seguimiento, fiscalización y, de ser necesario, sanción.

Con relación a la descentralización, y reiterando lo dicho anteriormente, el Ministerio del Ambiente debe promover el fortalecimiento en funciones y capacidades de los gobiernos regionales, trabajando bajo el principio de subsidiariedad con los órganos ambientales de cada región.

## EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Luego del fracaso del proceso de descentralización iniciado en la década de 1980

y desactivado en los primeros años de la década de 1990, la Ley de Bases para la Descentralización<sup>11</sup> y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>12</sup> dieron inicio a un renovado proceso sustentado en principios tales como el de subsidiariedad, gradualidad, irreversibilidad y permanencia.

En materia ambiental ello viene representado no solo un proceso gradual de transferencia de funciones, sino a su vez el diseño de una estructura institucional a nivel de cada región para asumir las funciones transferidas, a través de las Gerencias de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Este proceso, sin embargo, no está exento de dificultades. A las evidentes, sustentadas en la necesidad de construir progresivamente capacidades y cuadros para el ejercicio de estas funciones en el nivel regional, se suman las derivadas de imprecisiones entre la función transferida frente a la que, en muchos casos, sigue ejerciendo el nivel central, lo que lleva a una indefinición de límites entre la competencia de cada uno de estos niveles. A su vez no está resuelto la manera cómo operan las relaciones entre los órganos descentralizados y las funciones que ejercen, que siguen siendo, en rigor, desconcentrados (aunque los directores regionales sean designados por el gobierno regional). Por su lado, el uso de recursos provenientes del canon y regalías –o la incapacidad para usarlos– sigue siendo tema de titulares.

Si a lo dicho sumamos la transferencia marginal de funciones en materia am-

11 Ley N° 27783 del 26 de junio de 2002.

12 Ley N° 27867 del 16 de noviembre de 2002.



biental a favor de las regiones, especialmente en relación a actividades productivas que constituyen el mayor agente económico en la jurisdicción regional, entenderemos parte de lo que está en la base de los conflictos existentes.

Por su lado, el funcionamiento de las comisiones ambientales regionales, creadas en su momento por el Conam, si bien contribuyen a generar espacios de concertación, en el que el secretario regional es designado por el gobierno regional, no son un espacio de poder en el ejercicio de funciones ambientales.

Frente a ello, el anuncio de creación del Ministerio del Ambiente en diciembre de 2007 generó desde las regiones una reacción de temor frente a la posibilidad de que su existencia determine dificultades en el proceso de transferencia de funciones o en el ejercicio de ellas.

Es por ese motivo que las posiciones regionales con relación al Ministerio del Ambiente demandan, como condición mínima, que su creación no obstaculice el proceso de transferencia de funciones, adicionalmente se exige que se las fortalezcan, especialmente en relación a los instrumentos de gestión ambiental. Por su lado, se demanda que se opere a nivel descentralizado sobre la base de las Gerencias de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

### EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY AMBIENTAL

Cuando el Congreso de la República del Perú ratificó en el año 2006 el Acuerdo de Promoción Comercial Perú- Estados Uni-

---

«...el funcionamiento de las comisiones ambientales regionales... si bien contribuyen a generar espacios de concertación, en el que el secretario regional es designado por el gobierno regional, no son un espacio de poder en el ejercicio de funciones ambientales.»

---

dos, comúnmente llamado Tratado de Libre Comercio (TLC), lo hizo sobre la base de un texto en cuyo capítulo 18 se recogía lo correspondiente al contenido ambiental.

Este contenido de redacción, similar a acuerdos previos suscritos por Estados Unidos con Chile y los países centroamericanos, implica, sustentado en principios de soberanía, que el Perú establecerá sus propios niveles de protección ambiental interna y sus prioridades de desarrollo ambiental, por consiguiente procurará asegurar que sus leyes y políticas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental. Se establece asimismo que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en la legislación ambiental.

La redacción del Acuerdo, aunque pareciera constituir un principio elemental, implica en cambio que al país le toca definir con mayor precisión los niveles de protección ambiental que queremos alcanzar y los mecanismos para que las reglas establecidas resulten exigibles no solo para las inversiones o actividades

«...el TLC exige una clara agenda interna en materia ambiental que pase no solo por el fortalecimiento institucional ambiental, en donde la creación del Ministerio del Ambiente podrá contribuir significativamente, sino a su vez mejorar los mecanismos para hacer exigible la ley ambiental...»

locales, sino a su vez para las que provengan de la otra parte en el acuerdo.

Es por ello que el TLC exige una clara agenda interna en materia ambiental que pase no solo por el fortalecimiento institucional ambiental, en donde la creación del Ministerio del Ambiente podrá contribuir significativamente, sino a su vez mejorar los mecanismos para hacer exigible la ley ambiental, lo que implica no solo dotar a la nueva entidad de funciones claras de fiscalización, sanción e incentivos, sino a su vez de mejorar los mecanismos jurisdiccionales y administrativos para la defensa del ambiente. Estos a la fecha son limitados por la inexistencia de jueces y salas judiciales especializadas en la materia, así como por la inexistencia de procesos judiciales adecuados para el ejercicio de acciones en defensa del ambiente.

Estas son tareas sobre cuyo cumplimiento se viene discutiendo desde el año 2007, como parte del proceso de implementa-

ción del TLC, a cargo del Viceministerio de Comercio, por el lado peruano, y la Oficina de Comercio (USTR), por el lado de Estados Unidos.

Con posterioridad a la suscripción del Acuerdo, bajo presión de la representación demócrata en el Congreso de Estados Unidos de América, en el mes de junio de 2007 se suscribió una *addenda* que, además de precisar determinados artículos del capítulo 18, incorporó todo un contenido referido a la materia forestal, con obligaciones solo aplicables al Perú, y cuyo cumplimiento debe materializarse en un plazo de 18 meses desde la entrada en vigencia del Acuerdo, es decir desde el año 2009.

Dentro de las acciones concretas se establece la de aumentar el número y efectividad de personal dedicado a hacer cumplir las leyes relacionadas con la tala y el comercio de productos madereros, diseñando un plan anticorrupción; brindar niveles de disuasión suficientes de responsabilidad civil y penal para toda medida que obstaculice el manejo sostenible de bosques modificando el Código Penal; establecer una cuota de exportación anual de caoba con asesoramiento de la autoridad científica CITES<sup>13</sup>; mejorar la administración y manejo de las concesiones forestales con procedimientos competitivos y transparentes, entre otras. Las tareas en este campo son ambiciosas y podrían llevar a una mejora significativa de un sector que, como el forestal, ha sido el hermano menor en el escenario económico del país.

13 CITES es la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre.

## A MANERA DE CIERRE

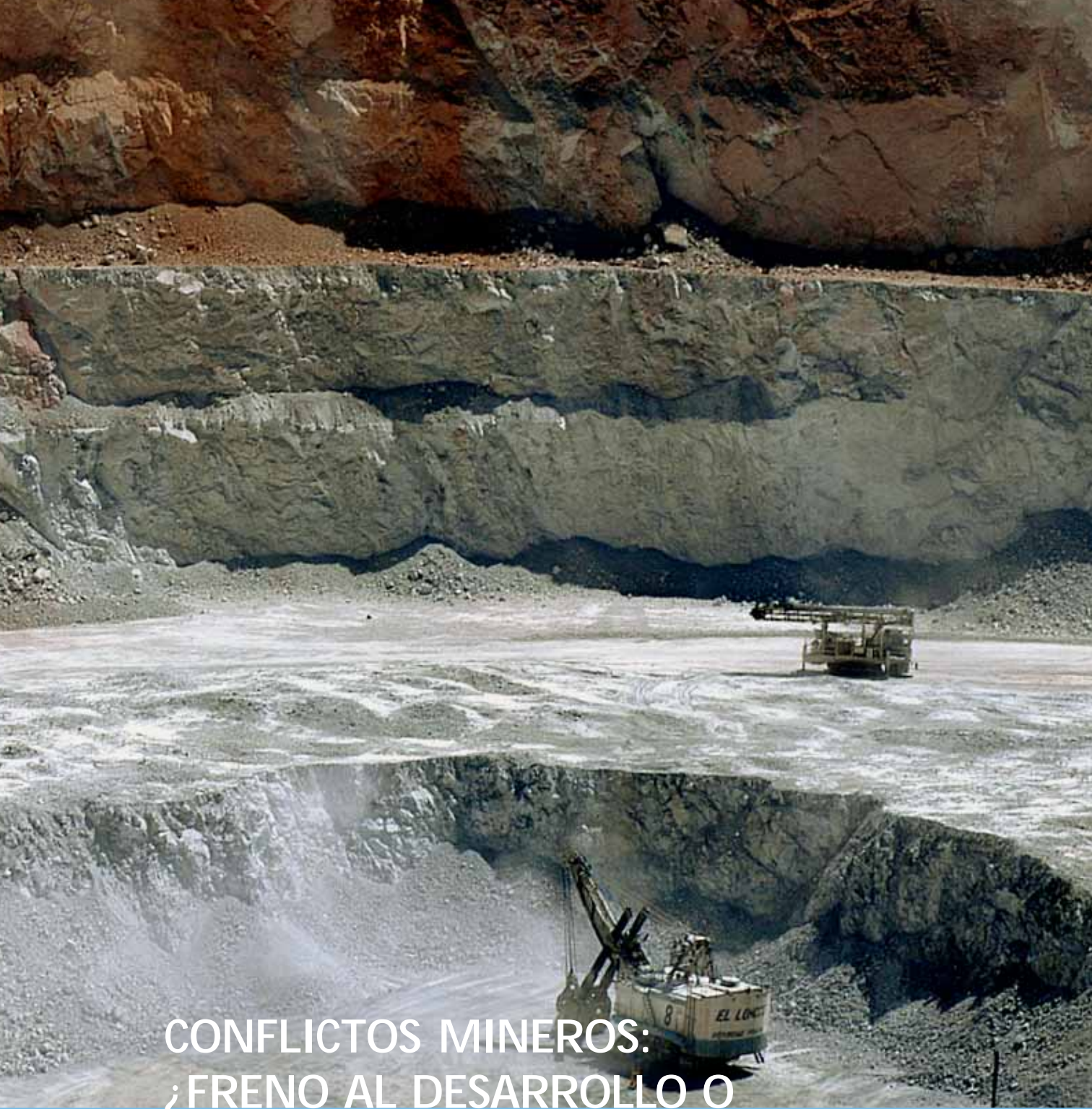
A los citados elementos críticos para la eficacia de la gestión ambiental, debemos agregar la necesaria mejora del marco de financiamiento de la gestión ambiental del país –que ahora muestra niveles escasos–, de manera que se establezcan los "blindajes" requeridos para minimizar o limitar la intervención política. Por su lado, deben mejorarse los espacios de participación ciudadana a nivel nacional, perfeccionando las prác-

ticas de acceso a la información, al proceso y a la justicia.

En todo caso la dinámica alcanzada en la temática ambiental durante el año 2007 permite señalar que, en los próximos años, la agenda ambiental debiera formar parte más activa de la agenda pública y del debate sobre el desarrollo. Si queremos que esta agenda sea exitosa en su materialización, queremos mirar la institucionalidad con un objetivo de poder político, sustento técnico, información y capacidad de decisión.



Fotografía: Andrés Longhi / TRIPODE



# CONFLICTOS MINEROS: ¿FRENO AL DESARROLLO O EXPRESIÓN CIUDADANA?

Anthony Bebbington

Profesor de la Universidad de Manchester, investigador asociado de CEPES

María Luisa Burneo

Investigadora de CEPES

# CONFLICTOS MINEROS: ¿FRENO AL DESARROLLO O EXPRESIÓN CIUDADANA?<sup>1</sup>

## DICOTOMÍAS FALSAS Y DEBATES TRUNCADOS

¿Por qué es tan difícil tener discusiones sensatas en torno a los conflictos mineros en el Perú? ¿Por qué estos debates siempre se definen en términos de dicotomías que, por un lado, se prestan a la polarización política y, por otro, tienen poco fundamento empírico o histórico? El título que se nos sugirió para este ensayo expresa bien dos de estas dicotomías: una entre "desarrollo" y "ciudadanía", y otra entre "desarrollo" y "conflicto social"; ambas tergiversan el debate sobre minería en el Perú.

Consideramos que para tener una conversación más productiva es imprescindible refutar estas dicotomías. Primero, como plantea el Premio Nobel Amartya Sen<sup>2</sup>, el desarrollo no se define por el crecimiento económico, sino por la expansión de libertades y de capacidades humanas. Sen diría, entonces, que si en un proceso de cambio social no hay mejora en la expresión de la ciudadanía, no se puede hablar de un avance en el desarrollo. Y tal como se sugiere

más abajo para el caso de la historia minera en el Perú, un crecimiento económico sin desarrollo –en el sentido de Sen– puede, más bien, generar conflictos sociales.

Segundo, tal como nos enseña la historia europea y una iniciativa reciente del Banco Interamericano del Desarrollo<sup>3</sup>, el conflicto social puede ocupar un lugar central, y positivo, en los procesos de desarrollo. Históricamente, la construcción de instituciones públicas, que promueven tanto la inclusión social como una distribución más sostenible de los productos de la actividad económica, no ha sido consecuencia de la responsabilidad social de las empresas ni de las destrezas de los tecnócratas, sino del conflicto social. Dicho de otra manera, los conflictos sociales pueden constituir caminos hacia el desarrollo de institucionalidades más modernas. Mucho depende de cómo las elites, los gobiernos y las entidades estatales respondan a estos conflictos.

En este sentido, en el Perú hay indicios de que, quizás, algo esté cambiando. A lo lar-

1 Este artículo utiliza información generada en el marco del proyecto «Territorios, conflictos y desarrollo» de la Universidad de Manchester en convenio con el Centro Peruano de Estudios Sociales, apoyado por el Consejo de Investigación Económica y Social de Gran Bretaña, Grant Number (RES-051-27-0191). Agradecemos los comentarios de Fernando Eguren, Bruno Revesz, Javier Torres, Leonith Hinojosa, Denise Humphreys Bebbington, Martin Scurrah y Claudia Bielich.

2 Sen, Amartya Kumar. *Desarrollo y libertad*. Madrid: Editorial Planeta, 2000.

3 Domike, Arthur (ed.). *Civil Society and Social Movements: Building Sustainable Democracies in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 2008; Tilly, C. *Coercion, Capital and European States*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

go de 2007, uno de los temas más abordados en la discusión sobre conflictos y minería en el país fue la falta de una entidad autónoma reguladora y fiscalizadora en el sector. Siendo el Ministerio de Energía y Minas el encargado de aprobar los EIA (Estudio de Impacto Ambiental) para dar visto bueno a los proyectos mineros, y que a la vez tiene el mandato de promover las inversiones en el sector, el evidente conflicto de intereses ha contribuido a que la población perciba que no existe una entidad imparcial que supervise a las empresas mineras y sus impactos. Muchas de las disputas sobre las industrias extractivas en el Perú tienen como telón de fondo el cuestionamiento a la legitimidad del Estado y su capacidad para resguardar los derechos e intereses de sus ciudadanos y ciudadanas frente a los intereses privados.

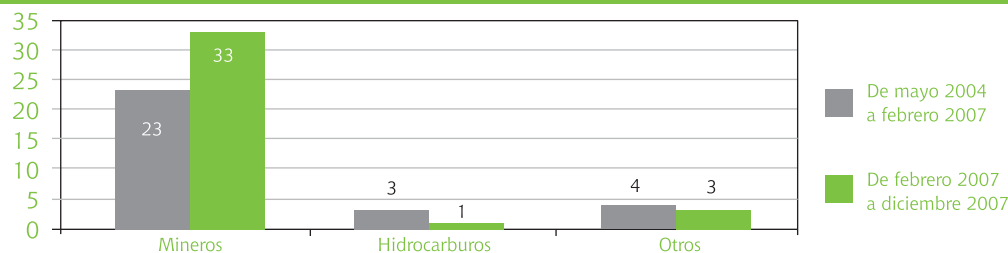
Frente a este problema, se habían elaborado diversas propuestas que planteaban la necesidad de crear una autoridad autónoma ambiental. En un inicio, estas tuvieron poca atención de parte de las autoridades políticas, sin embargo, la suma de los conflictos ocurridos en la segunda mitad del año, el debate en la opinión pública nacional y las presiones externas pusieron de manifiesto la urgencia de fortalecer la institucionalidad ambiental. En este contexto, el gobierno anunció la creación de un Ministerio del Medio Ambiente. No obstante todas sus limitaciones, en la medida en que el debate sobre la creación del Ministerio refleje una respuesta, aunque sea parcial e imperfecta, a la conflictividad socioambiental en el país, tendremos un caso en el cual el conflicto podría terminar contribuyendo a la construcción de instituciones que promuevan un desarrollo más sostenible y legítimo. Dicho esto, en el sector minero no todas las respuestas han apoyado la idea

de esta nueva institucionalidad: el presidente de la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo se expresó en contra de la creación de dicho Ministerio y el Ministro de Energía y Minas no ha mostrado gran entusiasmo con la idea de que tal entidad vigile su sector. En tal contexto es de esperar que ciertos actores –más flexibles y menos dogmáticos– influyan de una manera determinante en las discusiones sobre cómo construir esta nueva institucionalidad. Esto porque la naturaleza de esta institución requiere que su proceso de diseño se haga de forma tal que no se deteriore más la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones del Estado.

### ¿LOS CONFLICTOS MINEROS Y EL AGOTAMIENTO DE LAS BASES DE LA EXPANSIÓN MINERA?

En el año 2007 se registraron 78 conflictos, de los cuales un 48% fue de carácter socioambiental, mayormente minero. Aunque analizar estos conflictos sobrepasa las posibilidades de este corto ensayo, tres observaciones son pertinentes porque ayudan a interpretar y teorizar acerca de la multiplicación de los conflictos mineros que se han dado en los últimos años (gráfico 1). La primera observación es que la evidencia sugiere que es difícil fundamentar el argumento según el cual los conflictos surgen como mera consecuencia de una manipulación política de la población rural. La segunda es que la historia tiene un peso importante en los conflictos. Por un lado, los pasivos ambientales y sociales de la minería de antaño crean desconfianza y sugieren que en años pasados la minería no catalizó el desarrollo local o regional. Por el otro, esta misma historia ha dejado otros pasivos, entre ellos, una economía

GRÁFICO 1: Número de conflictos socioambientales, según sector



**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Informe Extraordinario: los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú y Reportes de conflictos N° 46. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007.

**Elaboración:** Propia

cuya inserción en la economía mundial se basa en la minería, y un grupo importante de la elite nacional que se identifica con esta, tanto en términos económicos como culturales. Estos últimos pasivos crean una dependencia entre la macroeconomía, ciertas elites y la minería, al mismo tiempo que los otros pasivos crean una profunda incertidumbre en cuanto a la relación entre minería y desarrollo local o regional.

Esta herencia tiene mucho que ver con el surgimiento de nuevos conflictos vinculados a la expansión minera. A esta herencia hay que agregarle las técnicas de la minería a cielo abierto, que literalmente tumban montañas –lo que para un gran sector de la población local resulta antinatural–, así como el rol que vienen jugando las empresas extranjeras, cuyas ganancias son de un nivel incomprensible para mucha gente, lo que genera enormes expectativas en la población. Con ello, el surgimiento de tantos conflictos no debería ser una sorpresa.

La tercera observación es que hay otra herencia de la historia minera y socio-política

peruanas, que se refleja en la existencia de instituciones estatales y sociales que no permiten una expresión institucionalizada de las preocupaciones ciudadanas. Así, cuando las instituciones fallan reiteradamente y se incumplen compromisos pactados, los conflictos aparecen como uno de los pocos caminos para expresarse. Esta es una conclusión del Informe Extraordinario de la Defensoría del Pueblo<sup>4</sup>, y también la lección que dejó en su momento el conflicto producido alrededor del Proyecto Río Blanco/ Majaz (ver recuadro 1)<sup>5</sup>. En este último caso, la actuación del Estado ha sido una constante: no escuchar las preocupaciones más profundas de la población y más bien alinearse con el proyecto minero, con lo cual termina agudizando los conflictos.

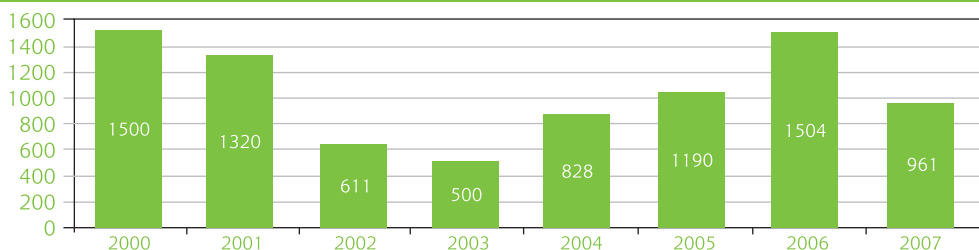
Hay quienes argumentan que esta multiplicación y radicalización de los conflictos mineros ha frenado la inversión minera y la producción metálica. Por lo menos para el año 2007, la correlación parece real (compárense los gráficos 1 y 2). Sin embargo, esta correlación no implica, necesariamente, que los conflictos mineros sean la causa de esta reducción. En primer término, no

4 Defensoría del Pueblo. *Informe Extraordinario de la Defensoría del Pueblo: los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007.

5 Bebbington, Anthony *et al.* *Minería y Desarrollo en el Perú, con especial referencia al Proyecto Río Blanco, Piura*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Oxfam/CIPCA/Peru Support Group, 2007; Bebbington, Anthony (ed.). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Cepes, 2007.



GRÁFICO 2: Inversión en minería (millones de US\$)



Fuentes: "Memoria anual 2006". En Ministerio de Energía y Minas. Anuario Minero 2007. Lima: MEM, 2007. Gerencia de Asuntos Económicos- BCR. Respuesta oficial a solicitud de información, febrero 2008.

Elaboración: Propia

### RECUADRO 1: LAS LECCIONES DE MAJAZ

Durante el 2007, uno de los conflictos con mayor resonancia en la opinión pública nacional fue el del proyecto Río Blanco, en Piura. Este conflicto –cuyo origen se remonta al 2004– puso en evidencia una serie de problemas relacionados con las condiciones de la expansión minera en el Perú y el rol que vienen cumpliendo las instituciones del Estado y de la sociedad civil. Un tema central en este conflicto se refiere a las condiciones en que la empresa inició la exploración en tierras comunales. La Defensoría del Pueblo ha señalado que esta presencia no era legal pues no contaba con la aprobación de los dos tercios de comuneros, como exige la Ley de Tierras (Ley N° 26505). Aun siendo un tema de reclamo de los representantes de las organizaciones de la zona, no fue recogido como punto de agenda en las mesas de diálogo convocadas por el gobierno nacional. Por otro lado, no existieron canales institucionales para tratar las demandas que tuvo la población con relación al proyecto minero. Mientras tanto, el gobierno nacional tuvo una serie de iniciativas para promover la inversión en el proyecto Río Blanco; así, firmó un convenio de estabilidad jurídica entre el Estado peruano y la empresa Majaz en el 2007, que le otorga

beneficios impositivos y legales. En septiembre del mismo año, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República un proyecto de Ley para declarar de interés nacional la ejecución de veinte proyectos mineros –entre ellos, Río Blanco–, el cual no fue aprobado por las comisiones respectivas del Congreso. En este contexto, los gobiernos locales de los tres distritos en el ámbito del proyecto minero, en alianza con el Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte y las comunidades campesinas, y con el apoyo técnico de redes de activistas de alcance nacional e internacional, convocaron a una consulta vecinal, donde el "no a la minería" se impuso con más del 93% de los votos emitidos. Los posteriores intentos de diálogo entre el gobierno nacional y los representantes de diversos sectores de la población local se vieron truncados por la dificultad –de las diversas partes– de acordar una agenda común. La percepción según la cual el Gobierno es una de las partes del conflicto, tampoco contribuye a la legitimidad de estos intentos. El caso de Majaz evidenció que, en la visión del gobierno nacional, las decisiones sobre un proyecto minero no pueden ser perturbadas por las preocupaciones de las poblaciones locales; y el rol mediático que jugó en defensa de la empresa dejó en claro, también, sesgos que cuestionan su imparcialidad frente a los intereses privados.

Fuente: Datos del propio proyecto

Elaboración: Propia

se pueden obtener conclusiones definitivas a partir de un solo año de correlación; en segundo lugar, el salto en los conflictos en 2007 podría deberse, más bien, al crecimiento en inversiones mineras de los años anteriores; y tercero, si la correlación del año 2007 reflejase una relación real, esta podría explicarse por otros factores subyacentes. De hecho, parece más que posible que la causa de esta disminución sea la ausencia de instituciones estatales que: (i) anticipen, respondan y logren canalizar las demandas ciudadanas; y (ii) permitan que la actividad minera se transforme en desarrollo local y que pague impuestos y regalías acordes con lo que la sociedad considere justo. Quizás sea por esto que algunos estudiosos del tema han sugerido que el Perú ha llegado a un punto en el que "todo indica que las bases del crecimiento minero se han agotado"<sup>6</sup>. La implicancia es que mientras no se den cambios institucionales ni en el Estado ni en la sociedad, este agotamiento persistirá y los conflictos mineros continuarán como su fiel reflejo.

### ENFRENTAR LAS CULTURAS AUTORITARIAS Y DE DESCONFIANZA: CAMINO HACIA EL DESARROLLO COMO LIBERTAD

Volvamos a una de las preguntas iniciales: ¿por qué en el Perú es tan difícil tener debates sensatos sobre la minería? Consideramos que persiste todavía una cultura de elite que no permite que su autoridad política y moral sea cuestionada, y que esta tiene una fuerte presencia en el sec-

tor minero y en los partidos gobernantes. Asimismo, creemos que perdura una cultura de desconfianza entre los movimientos sociales y sus aliados, que dificulta una discusión matizada sobre las condiciones bajo las cuales la gran minería podría aportar a un desarrollo con libertad, y no acepta que para formular y poner en práctica una noción de desarrollo, que rechace la dicotomía entre crecimiento económico y expansión de capacidades humanas, es esencial que se involucre el sector empresarial.

En buena cuenta, es este choque entre culturas, tanto autoritarias como de desconfianza, el que frustra un debate nacional serio sobre minería, conflicto y desarrollo. Hacer que la gran minería fortalezca la democracia –en vez de debilitarla– requiere ver más allá de este enfrentamiento. Tal proceso pasa por la construcción de nuevas instituciones estatales, más capaces de responder a las preocupaciones de la población. Requiere, asimismo, de instituciones que promuevan la expansión de libertades a favor de un desarrollo más humano y viable para todos. Finalmente, requiere que, una vez creadas, estas instituciones sean suficientemente fuertes, profesionales y autónomas para poder resistir las injerencias de grupos de intereses particulares.

Reflexionar sobre cómo lograr este objetivo también sobrepasa las capacidades de este ensayo, pero cerramos con algunas observaciones. En primer lugar, que dentro de varias empresas mineras existen

6 De Echave, José. "La minería en el Perú: entre la transformación de los conflictos y el desafío programático". Ponencia presentada en el Primer Seminario del Programa de Investigación TCD Andes, Manchester, Inglaterra, 2007.

personas y grupos "modernizantes" que ven la necesidad de lograr otro tipo de contrato social, tanto entre minería y poblaciones locales como entre minería, Estado y nación. En segundo lugar, que existe un grupo de periodistas que ve la necesidad de hacer que la prensa escrita, radial y televisiva cumpla con su papel de construir una esfera pública que permita debates sensatos y que no caiga en las caricaturas que aparecen con tanta frecuencia en los reportes periodísticos sobre los conflictos mineros. En tercer lugar, que existe un grupo de intelectuales, miembros de ONG y líderes sociales que - a pesar de los esfuerzos de muchos por tildarlos así- no son de ninguna manera "anti-mineros". Son personas que privilegian su compromiso con la cohesión nacional y los derechos ciudadanos sobre cualquier opción económica; en suma, personas que comparten la visión del desarrollo que nos presenta Amartya Sen. Y, finalmente, hay profesionales dentro del Estado que reconocen que no lograrán construir un sector que promueva el desarrollo humano imponiendo una visión de desarrollo que, a fin de cuentas, tiene sus raíces en los modelos fracasados del "autoritarismo burocrático"<sup>7</sup>. Todos estos grupos tienen una enorme responsabilidad (y potencialidad) para llevar el país hacia la construcción de las nuevas institucionalidades estatales que requiere y para proponer salidas al *impasse* que adolecemos en este momento.

Actuando solos, ninguno de estos grupos podrá efectuar los cambios institucionales necesarios. Además, actuar separada-

mente les sería demasiado arriesgado porque correrían la posibilidad de ser excluidos y tildados de desleales por sus propios supuestos aliados. Necesariamente tendrán que actuar juntos. Lograr esta acción colectiva de actores distintos no solo supondrá promover una vez más el "diálogo". De hecho, la misma palabra está bastante desgastada después de tantos "diálogos" que no logran ser realmente espacios para discutir ideas y visiones distintas. Más bien, supondrá un debate duro, franco y respetuoso como un paso inicial -pero esencial- para lograr propuestas compartidas y sustanciosas sobre cómo repensar el sector, sus relaciones con la sociedad y con el desarrollo, y sobre cómo construir instituciones estatales que tengan la posibilidad de promover una mayor cohesión social así como de sobrevivir a las presiones más sectoriales y politizadas que seguramente vendrán.

El conflicto social alrededor de las industrias extractivas ha logrado abrir la posibilidad de generar este debate más franco y potencialmente productivo. Lo que se requiere ahora es que los actores involucrados aprovechen este espacio para transformarlo en uno de real construcción institucional. Aunque se trate de un proceso difícil -y no siempre cómodo-, es una tarea esencial para construir una minería en el Perú que pueda ser llamada verdaderamente "moderna". Y es que la modernidad no radica solo en las tecnologías utilizadas en las actividades del sector, sino en los arreglos institucionales que lo rigen y en los principios que subyacen todas sus prácticas.

7 O'Donnell, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley: University of California Press, 1970.



Fotografia: Ademir Espiritu / TRIPODE



# ¿ESTÁ CAMBIANDO EL PERÚ?: CRECIMIENTO, DESIGUALDAD Y POBREZA

Efraín Gonzáles de Olarte

Profesor principal

Departamento de Economía - Pontificia Universidad Católica del Perú

# ¿ESTÁ CAMBIANDO EL PERÚ?: CRECIMIENTO, DESIGUALDAD Y POBREZA

El continuado crecimiento económico en los últimos 75 meses es un fenómeno que no se repetía desde los años cincuenta del siglo pasado. En un país como el Perú, caracterizado por la volatilidad y la inestabilidad, este fenómeno no deja de sorprender, sobre todo porque pocos habrían pronosticado altas tasas de crecimiento por un periodo tan largo, cuando las políticas públicas se habían reducido al mínimo aconsejado por los organismos de Washington. Además, es muy plausible que la tendencia al crecimiento seguirá por un largo periodo, quizás de unos siete a ocho años. Lo más importante de este proceso es que el Perú está cambiando, pues no hay país que no cambie si tiene un largo periodo de crecimiento sostenido.

Sin embargo, no todas son tan buenas noticias, pues la pobreza retrocede con menor velocidad a la que va el crecimiento, y la desigualdad no parece alterarse significativamente. Si la mayor parte de la población tiene la percepción de que el crecimiento agregado no le está beneficiando, obviamente no ha de tener simpatía por las empresas, el gobierno, las instituciones y se ha de crear un caldo de cultivo para la generación de protestas pacíficas o violentas. Como solía decir

Albert Hirschman<sup>1</sup>, la gente suele tener lealtad a todo proceso que la beneficie, pero si esto no sucede, levantará su voz para hacer escuchar su punto de vista y si no se encuentran las soluciones, la gente buscará la salida del sistema, es decir dejará de apoyar y se pondrá en contra del proceso. En el Perú, la gente es aún leal al nuevo modelo económico, pero muestra su descontento porque no beneficia a la mayoría, y hay voces que dicen que se requiere de otro sistema u otro modelo. Las voces de alerta vienen de distintos sectores descontentos y de actores políticos o sociales que hacen política en base a esto.

La pobreza es una situación absoluta, es decir, el pobre es definido como aquella persona o familia que no logra reunir todos los satisfactores que necesita para vivir decentemente, ya sea porque tiene bajos ingresos o porque tiene bajas productividades. En cambio, la desigualdad es una situación relativa, se es más o menos rico o pobre en relación con otro. Por ello, el crecimiento los afecta de manera distinta. En el periodo reciente del Perú, el crecimiento ha sido con ligera disminución de la pobreza y con un impacto poco claro sobre la desigualdad, tal como

1 Hirschman (1970).

podemos apreciar en el cuadro 1. Lo más importante es que se ha dado una relación directa entre crecimiento y reducción de la pobreza durante el periodo 1985 – 2006, en cambio la desigualdad no parece comoverse aún.

Por el contrario, la reducción de la desigualdad en un problema de otras características, si bien las extremas señales de desigualdad existentes en el Perú son preocupantes desde un punto de vista ético o político, en verdad no son altamente críticas siempre que haya movilidad social interna y migración de la fuerza laboral hacia el exterior. Es decir, mientras las posibilidades que tienen las personas de mejorar en el futuro se mantengan, la desigualdad no genera los problemas de exclusión que imprime la pobreza. Sin embargo, en el largo plazo una reducción de la desigualdad es imprescindible para consolidar y estabilizar social y económicamente el Perú. Una menor desigualdad con menores niveles de pobreza genera una demanda efectiva mayor que se constituye en un factor de inversión para el mercado interno, lo que genera mayor empleo e integración y permite entrar en el círculo virtuoso del desarrollo, es decir del crecimiento con redistribución.

Por estas consideraciones, es necesario entender qué está pasando con la dinámica económica y social de los últimos años, en los cuales el Perú ha cambiado en varios aspectos al compás del cambio de modelo económico y social. La pregunta sería entonces si este cambio se ha de estabilizar favoreciendo a la población excluida de los frutos del crecimiento o no. En verdad, el gran desafío del gobierno aprista es cómo encontrar la fórmula para que el crecimiento económico co-

mience a reducir no la pobreza, sino sus causas y cómo influir sobre los factores que han hecho persistente hasta ahora la desigualdad.

A raíz del ajuste estructural del Consenso de Washington en el Perú ha habido cambios importantes: la estructura de la propiedad, las reglas económicas favorables a una economía de mercado abierta y a un rol subsidiario del Estado y las fuentes de financiamiento de la inversión. Estos cambios han generado un nuevo modelo económico: primario exportador y de servicios (Peser), que ha reemplazado al anterior que tenía un componente industrial aparte de la exportación de materias primas. El nuevo modelo se construyó sobre la estructura productiva estatal anterior, es decir, las inversiones vinieron principalmente atraídas por las privatizaciones de las empresas estatales que estaban ubicadas en los sectores primarios (minas, agricultura) y de servicios (energía, bancos, telecomunicaciones, hoteles, etc.), este fue un cambio en la propiedad y la gestión y continuidad en los sectores. La apertura a la entrada de capitales extranjeros facilitó la inversión

---

« Una menor desigualdad con menores niveles de pobreza genera una demanda efectiva mayor que se constituye en un factor de inversión para el mercado interno, lo que genera mayor empleo e integración y permite entrar en el círculo virtuoso del desarrollo, es decir del crecimiento con redistribución.»

---

internacional en todos estos sectores, con lo que se resolvieron dos limitantes que tuvo el anterior modelo económico: i) la relativa escasez de divisas para el funcionamiento de la economía, y ii) la falta de ahorro interno.

Es necesario, sin embargo, recordar que el nuevo modelo heredó del anterior los problemas de la desigualdad y la pobreza, la que al final de los años ochenta alcanzó a más de la mitad de la población, situación que se perpetuó durante

las casi dos décadas siguientes. Es cierto que cada crisis económica ha incrementado la pobreza, pero no todo crecimiento económico la ha reducido inmediatamente. Es decir, los modelos anteriores y el presente tienen el síndrome de la asimetría entre el crecimiento económico y la pobreza, como se puede observar en el cuadro 1.

A inicios de la era neoliberal, el Perú atravesaba una crisis productiva y distributiva combinada, es decir una crisis estruc-

CUADRO 1. Perú: pobreza, desigualdad y crecimiento 1985 - 2006

	1985/ 86	1991	1994	1997	2000	2004	2006
<b>Pobreza</b>							
<b>(% hogares)</b>							
<b>País</b>							
Pobres	41,6	55,3	49,6	50,7	54,1	48,6	44,5
Pobres extremos	18,4	24,2	20,2	14,7	14,8	17,1	16,1
<b>Lima Metropolitana</b>							
Pobres	27,4	47,6	37,6	35,5	45,2	30,9	24,2
Pobres extremos	3,4	10,1	4,7	2,4	4,7	1,3	0,9
<b>Otras áreas urbanas</b>							
Pobres		52,2	50,4	48,9	49,8	37,1	31,1
Pobres extremos		20,7	13	7,6	8,4	6,5	4,9
<b>Rural</b>							
Pobres		70,8	65,5	64,8	66,1	69,8	69,3
Pobres extremos		46,8	36,2	31,9	30,1	36,8	
<b>Sierra rural</b>							
Pobres	49,2	72,7	68,3	68,1		75,8	76,5
Pobres extremos	32,3	54,5	45,6	32,6		44	46,5
<b>Desigualdad</b>							
Coefficiente Gini	42(1)	37,5(1)	37,7(1)		53,6(2001)(2)		52,2(2005)(2)
<b>Crecimiento PBI PP</b>							
Tasa de crecimiento entre periodos	-4,6	5,4	6	2,5	4,8	7,2	

Fuentes: Encuesta Nacional sobre medición de Niveles de Vida (ENNV), Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima, 1986. Encuesta Nacional sobre medición de Niveles de Vida (ENNV), Instituto Cuanto, 1991, 1994, 1997, 2000, Lima. "Encuesta Nacional de Hogares ENAHO 2004, 2006". En: INEI. Perú: compendio estadístico 2007. Lima: INEI, 2007. Para el coeficiente Gini (1), véase Verdura (2007); para el coeficiente (2), véase Mendoza y García (2006).

Elaboración: Propia



tural. La reestructuración vino por el lado productivo, el Perú se hizo un país más minero, más de servicios, acompañados por un *boom* de construcción al que no estábamos acostumbrados y, en los últimos años, un incremento del sector industrial vinculado a la agro-exportación y a los servicios. Una característica importante de esta reestructuración fue que estos sectores no tuvieron capacidad creadora de empleo en magnitudes importantes, la tecnología utilizada por todos ellos, salvo la agro-industria, tendía a ahorrar mano de obra. Además, dichos sectores no compran materias primas u otros insumos a otros sectores domésticos en magnitudes considerables, en consecuencia, el efecto multiplicador de las inversiones en el empleo ha sido limitado. Esta es la razón por la que existe, de manera latente en la población, la sensación de que uno de los principales problemas en el Perú es la falta de empleo adecuado o decente, es decir, formal, con salarios adecuados y buenas condiciones de trabajo; lo que hay son malos empleos informales, mal pagados y sin ningún beneficio social. Es evidente que el problema del desempleo y sub empleo existente es la primera causa de que el crecimiento económico no se redistribuya. La verdad de esta situación se ilustra en la reciente dinámica de departamentos como Ica y la Libertad, donde las inversiones hechas generan una mayor demanda de trabajo, en consecuencia se tiene la sensación de reducción de la pobreza y de la desigualdad, algunas estadísticas lo corroboran.

La reestructuración productiva no resolvió la crisis distributiva y la pobreza por dos razones: i) porque los niveles de pobreza y la inequidad distributiva precedentes habían alcanzado niveles no vistos antes, por lo menos si tomamos en cuenta las estadísticas con que se cuenta. Enfrentarlos habría requerido de un gran esfuerzo público y privado, lo que era imposible en un país quebrado, ii) porque la nueva estructura productiva<sup>2</sup> no ha logrado generar los eslabonamientos entre sectores y territorios capaces de generar más mercados de trabajo y de capitales, es decir, esta estructura no logra integrar hasta ahora más sectores a través de más mercados. En consecuencia, pese a tasas de crecimiento por encima del 6% al año, estas no son suficientes como para promover mayor empleo e ingresos y, en consecuencia, para reducir la desigualdad<sup>3</sup>, dada la envergadura de la pobreza previa, la aún importante tasa de crecimiento demográfico y a una nueva estructura productiva de capacidad limitada para crear empleo, en el conjunto de la economía y de las regiones.

Frente a una situación de pobreza y desigualdad que el nuevo modelo económico y el mercado no han sido capaces de resolver de manera endógena, a través de un crecimiento vigoroso del empleo y de los ingresos, se esperaría que el Estado sea el compensador e igualador de oportunidades. Pero esto no ha sucedido en el Perú de los últimos 15 años por varias razones: i) el tamaño del Estado peruano, definido por

2 La estructura productiva está definida por la nueva estructura de propiedad, la tecnología y las relaciones sociales.

3 En una economía sobre poblada o sub capitalizada como la peruana todo esfuerzo de inversión tarda en incorporar a la fuerza laboral desocupada en función del tipo de tecnología y de la calidad empleadora de los sectores productivos.

« Lo que se ha alcanzado es un robusto crecimiento económico jalado por la demanda internacional de materias primas, la libre afluencia de capitales y las inversiones en sectores de altísima rentabilidad determinada por la creciente demanda de materias primas debido al crecimiento de China, India, Europa y Estados Unidos.»

la importancia del gasto público neto<sup>4</sup> sobre el producto bruto, a inicios de los años noventa se había reducido drásticamente, muy por debajo del tamaño que se necesitaba para reducir la aguda pobreza heredada del gobierno anterior; ii) el Estado peruano además era débil, pues no era capaz de disciplinar fiscalmente a empresarios, trabajadores y propietarios y no controlaba totalmente el territorio. Es decir, debido a la crisis de los años ochenta y la subversión, la capacidad del Estado de imponer la ley y de cobrar impuestos se había reducido drásticamente. De ahí que solo en el año 2004 la presión tributaria (impuestos/PBI) alcanzó el 18%, cuando en Chile hace mucho se han establecido en el 25%, y en Europa el promedio está en 40%. Un Estado pequeño y débil no podría tener la capacidad de revertir tan altos niveles de pobreza y de imponer nuevas normas distributivas fiscales para reducir la desigualdad.

La situación es pues compleja, sobre todo porque se suponía que el ajuste estructural neoliberal debería haber logrado que los mercados funcionaran de manera generalizada, que la generación de empleo sería tarea íntegra del sector privado y que el Estado debería ocuparse solamente de las políticas sociales y de reducir la pobreza, dada la reducción de sus funciones. Todo esto no ha sucedido, como la teoría neoclásica lo preveía. Lo que se ha alcanzado es un robusto crecimiento económico jalado por la demanda internacional de materias primas, la libre afluencia de capitales y las inversiones en sectores de altísima rentabilidad determinada por la creciente demanda de materias primas debido al crecimiento de China, India, Europa y Estados Unidos. Es pues un crecimiento muy dependiente de factores exógenos, es decir, sobre los cuales ni el sector privado ni el sector público peruano tienen capacidad de influir. El modelo económico peruano primario exportador y de servicios tiene pocas fuentes autónomas de crecimiento, lo que hace que todos los avances en reducción de la pobreza y ligera disminución de la desigualdad puedan ser fácilmente revertidos en la próxima crisis de balanza de pagos.

La relación entre crecimiento y pobreza durante el periodo 2001-2007 ha sido impresionante: el producto bruto ha crecido en 43% y el producto *per-capita* en 29%, sin embargo la pobreza se ha reducido solo en 9,8%, ha pasado de 54,3% a 44,5%<sup>5</sup>. En tanto, la pobreza extrema ha bajado ocho puntos, de 24,1% en

4 Gasto público neto del pago de la deuda externa, que dada la magnitud se llevaba alrededor de dos puntos del PBI.

5 La estimación del índice de pobreza en 2001 es un tanto distinta a la de 2006, lo que nos hace presumir que el dato de 2006 sobre estima la reducción de la pobreza.

2001 al 16,1%, en 2006. El modelo económico Peser más las políticas públicas de alivio a la pobreza han logrado este resultado. Es decir, se ha requerido de un gran esfuerzo en crecimiento para reducir la pobreza, además de que dicha reducción no es posible considerar irreversible por las razones expuestas. Si se deseara reducir la pobreza a solo el 20% de la población, se necesitaría un crecimiento anual a una tasa de 6% por 20 años más, siem-

pre que no varíen ni el modelo ni la orientación de las políticas públicas, pero con una inversión que debiera crecer a razón de 10% al año. Sin embargo, cuando observamos la evolución de la pobreza por departamentos en 2006, nos encontramos que esta puede oscilar entre 88,7% en Huancavelica a 15,8% en Tumbes, pero que en general se ha reducido la población bajo la línea de pobreza en la mayor parte de departamentos (ver cuadro 2).

CUADRO 2. Perú: producción y pobreza departamental 2004- 2006

Departamentos	PBI departamental S/. 1994			Tasa de pobreza departamental (%)			Variación
	2004	2006	Crecimiento	2004	2005	2006	
Amazonas	828 869	954 862	15,2	65,1	68,6	59,1	-6
Ancash	5 254 243	5 557 132	5,8	53,3	48,4	42	-11,3
Apurímac	606 588	705 550	16,3	65,2	73,5	74,8	9,6
Arequipa	7 080 635	8 111 657	14,6	34,2	24,9	26,2	-8
Ayacucho	1 157 597	1 402 386	21,1	65,9	77,3	78,4	12,5
Cajamarca	4 321 537	4 575 319	5,9	66,2	68,8	63,8	-2,4
Cusco	3 143 590	3 792 713	20,6	53,1	55,6	49,9	-3,2
Huancavelica	1 217 344	1 384 241	13,7	84,8	90,3	88,7	3,9
Huánuco	1 459 263	1 545 588	5,9	78,3	75,8	74,6	-3,7
Ica	3 228 483	3 963 309	22,8	27,3	23,9	23,8	-3,5
Junín	4 334 539	4 846 796	11,8	49,6	56	49,9	0,3
La Libertad	5 570 671	6 989 001	22,5	48,5	43	46,5	-2
Lambayeque	3 434 133	3 981 072	15,9	43,6	44	41,1	-2,5
Lima	63 533 556	73 286 149	15,4	32,2	32,9	25,1	-7,1
Loreto	2 733 357	2 995 578	9,6	66,9	71,5	66,3	-0,6
Madre de Dios	496 759	572 318	15,2	27,1	30,8	21,8	-5,3
Moquegua	2 163 039	2 314 333	7	38,7	30,3	27,3	-11,4
Pasco	1 565 172	1 747 261	11,6	65,7	72,9	71,2	5,5
Piura	5 138 766	6 056 081	17,9	60,7	58,6	54	-6,7
Puno	2 945 277	3 273 885	11,2	78,3	75,2	76,3	-2
San Martín	1 591 670	1 838 659	15,5	51,9	54,1	54,3	2,4
Tacna	1 932 132	2 093 475	8,4	24,7	30,3	19,8	-4,9
Tumbes	606 371	700 498	15,5	24,2	16,2	15,8	-8,4
Ucayali	1 442 295	1 668 316	15,7	56,3	53,1	54	-2,3

Fuente: INEI. Perú: *compendio estadístico 2007*. Lima: INEI, 2007.

Elaboración: Propia

También se observa que la reducción de la pobreza tiene una baja relación con el crecimiento económico en el periodo 2004- 2006.

Por otro lado, la desigualdad distributiva según los escasos datos que existen, no parece haber establecido una tendencia hacia la baja y, dada la información al respecto, habría que decir que se mantiene en los estándares peruanos de los últimos 40 años. Por alguna razón, la desigualdad retrocede en los periodos de recesión y se incrementa en los periodos de bonanza económica. El actual modelo económico no parece haber afectado esta situación, lo que sí nos parece que ha cambiado son los determinantes de la desigualdad, que son la concentración de la propiedad de los bienes de capital, las tecnologías ahorradoras de trabajo y la extrema desigualdad educativa.

El Perú ha cambiado y sigue cambiando al compás de estos procesos. Hoy es un

país con un nuevo modelo económico, con nuevos sectores sociales, con un predominio del sector privado, con un estado aún pequeño y débil, con dificultades de reformarse. La democracia permite mayores libertades de expresión de descontentos y apoyos al modelo, la población va descubriendo sus derechos y sus deberes, parece estar emergiendo una nueva clase media proveniente de profesionales, empresarios y técnicos ligados a los sectores de servicios, la cultura del riesgo se va implantando poco a poco, al mismo tiempo que el peruano promedio se hace más individualista. Todo esto como resultado del proceso de crecimiento descrito y de la turbulencia económica internacional, que puede entrar en recesión y amenazar la dinámica económica peruana.

Frente a esta situación hay dos vías que tomar. La primera es la vía TLC, que es profundizar el modelo neoliberal de economía abierta y estado pequeño, buscando más tratados de libre comercio con otros países como China, Japón y Europa. Esta vía podría permitir una reducción de la pobreza con las características actuales y requiere de paciencia generacional, pues para llegar a un 20% de la pobreza se necesitaría dos décadas, manteniendo los supuestos arriba indicados. En esta vía, las condiciones internacionales modelarán la economía peruana y los gobiernos tendrán autonomía limitada para manejar los auges y las crisis.

La segunda vía es la del Desarrollo Integrado Exportador y Descentralizado (DIDE), que pasaría por integrar sectores y territorios a través de una combinación de políticas macro y sectoriales,

«La democracia permite mayores libertades de expresión de descontentos y apoyos al modelo, la población va descubriendo sus derechos y sus deberes, parece estar emergiendo una nueva clase media proveniente de profesionales, empresarios y técnicos ligados a los sectores de servicios, la cultura del riesgo se va implantando poco a poco, al mismo tiempo que el peruano promedio se hace más individualista.»

capaces de generar eslabonamientos entre productores de todo el territorio, es decir promoviendo la descentralización económica, para que las regiones comercien entre ellas y exporten sus producciones más competitivas. Esta vía requiere de un pacto político, de voluntad y liderazgo, que lleve a conformar un modelo económico integrado, que con seguridad generaría más empleo, reduciría la pobreza y las desigualdades de manera endógena. Todo ello redundaría en que nos

haría alternar en la globalización con mayores grados de autonomía y menos vulnerables a las crisis externas. Este modelo cambiaría al Perú y lo volvería un país con solidez económica, con cohesión social y estabilidad política. ¿Cómo hacemos para lograrlo? En esta vía, una importante alianza del sector empresarial peruano y el Estado podrían completar el modelo económico y los gobiernos tendrían más autonomía para el manejo del futuro.

---

#### BIBLIOGRAFÍA

Hirschman, Albert

1970 Salida, voz y lealtad. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Mendoza, Waldo y Juan Manuel García

2006 Crecimiento económico y pobreza en el Perú 2000-2005. Documento de Trabajo CISEPA 250, Lima: PUCP.

Verdera, Francisco

2007 La pobreza en el Perú. Lima: CLACSO, IEP, PUCP.



Fotografía: Esther Julia / Iniciativa Social Blanco y Negro



# CONVEAGRO: ORGANIZACIÓN Y AGENDA AGRARIA

Alejandro Diez Hurtado  
Profesor principal  
Pontificia Universidad Católica del Perú

# CONVEAGRO: ORGANIZACIÓN Y AGENDA AGRARIA

El último reporte del Banco Mundial sobre desarrollo está íntegramente dedicado a la "agricultura para el desarrollo"<sup>1</sup>. El documento postula la existencia de tres tipos de contextos para el desarrollo de la agricultura: los países agrarios (cuya producción y población se sostienen principalmente con dicha actividad), los países urbanizados (cuya población es fundamentalmente urbana y su desarrollo depende de las ciudades) y los países en transición (de uno a otro estadio). Perú, junto con toda América Latina, clasifica en el segundo grupo. Sabemos que nuestro país contiene en realidad los tres tipos de agricultura, con una acentuada disparidad económica, comercial, tecnológica, educativa e incluso cultural entre ellas; lo que dificulta la tarea de generalización, en especial a lo que respecta a la formulación de políticas para su desarrollo.

Sin embargo, dos de las recomendaciones y temas formulados en el informe en gestión son centrales en las discusiones sobre la problemática agraria, independientemente del tipo de agricultura que se practique y del contexto en el que se desarrolle: la necesidad de la organización de los productores y las condiciones de su articulación con el mercado.

El primer tema refiere a la necesidad sentida de generar economías de escala y acción colectiva en cualquier tipo de agricultura, sobre todo en un contexto en el que la mayor parte de la producción se desarrolla en pequeñas parcelas familiares. El segundo condensa múltiples retos y problemáticas a los que se enfrenta el desarrollo de la agricultura en el mundo globalizado. Exploraremos el primer tema en el marco del desarrollo de la asociatividad agraria en el país, y el segundo en el marco de las agendas y temas pendientes en el sector.

## CONVEAGRO Y LAS VICISITUDES DE LA ORGANIZACIÓN GREMIAL

La historia de la asociatividad agraria en el Perú refiere a dos grandes imperativos, pre-existentes a la reforma agraria, pero ciertamente refundados a partir de ella: i) la necesidad de los productores por organizarse, por razones tanto sociales como tecnológicas, sociales y culturales, y ii) la necesidad de generar políticas que favorezcan los procesos productivos. El primero nos refiere a las organizaciones de base, que agrupan a los productores: desde comunidades hasta comités e in-

1 Resumen en español disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/INTIDM2008INSPA/Resources/FINAL\\_WDR-OV-Spanish-text\\_9.26.07.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTIDM2008INSPA/Resources/FINAL_WDR-OV-Spanish-text_9.26.07.pdf)



cluso algunas asociaciones y cooperativas. El segundo nos conduce a las organizaciones de segundo y tercer grados, a los gremios, las asociaciones y las federaciones; es a este al que nos referimos en las líneas siguientes.

La historia de la formación de federaciones y asociaciones de productores y gremios campesinos se mueve en el doble ámbito de generación de la acción colectiva (desde las bases) y de la acción política (desde partidos, frentes y otras organizaciones). La historia de la asociatividad agraria peruana antes de la Reforma Agraria estaba determinada por la organización de los propietarios y terratenientes, la Sociedad Nacional Agraria (SNA), y la organización de las comunidades y gremios campesinos, la Confederación Campesina del Perú (CCP). Con la Reforma, la primera es transformada convirtiéndose en un híbrido entre organización campesina y organismo del Estado, así la Confederación Nacional Agraria (CNA) se instituiría como gremio alternativo a la CCP, aun cuando muchas de las bases reclamadas por ambos se afiliaban a ambas grandes federaciones que reclamaban la representación del campesinado peruano.

En los últimos años, el panorama organizativo se hace cada vez más complejo. De un lado, surgen nuevos gremios que organizan a los grandes y medianos productores, como las asociaciones de empresarios agrarios y de agro exportadores, pero sobre todo una serie de asociaciones "por producto y rubro", que agrupan a una serie de productores de diversas características a lo largo del territorio nacional, todas ellas construidas sobre una triple determinación: el desarrollo técnico pro-

ductivo del rubro, la asociatividad para generación de economías de escala y la agrupación para la representación política. Es en este marco que surge Conveagro.

La Convención Nacional del Agro Peruano se crea en 1994 como un foro abierto para debate e interlocución entre los diversos agentes y actores involucrados en la problemática agraria (incluido el Ministerio de Agricultura). Cuatro años después, el Conveagro originario es "refundado" para constituir un núcleo más orgánico, permanente, coordinador y con capacidad de gestionar algunos proyectos, pero, sobre todo, permitiéndole la construcción sostenida de una agenda agraria.

Hacia el año 2007, Conveagro reunía cerca de 40 miembros auto clasificados en dos grandes categorías: i) gremios y asociaciones agrarias, y ii) organizaciones e instituciones vinculadas al tema agrario. Los primeros incluyen asociaciones nacionales de productores (arroz, algodón, maíz, papa, camélidos, café y otros), las dos federaciones campesinas "históricas" (CCP y CNA) y algunos otros. Las organizaciones vinculadas al agro son las ONG, asociaciones agrarias y profesionales, incluso una universidad y una revista. Esta composición le da a Conveagro un perfil inédito entre las organizaciones gremiales peruanas: es al mismo tiempo "gremial" y "técnica", y reúne asociaciones antes que bases. Además de la organización central, en los últimos años se ha generado una estructura regional (departamental), compuesta actualmente por 16 Conveagros regionales, que cubren 6 departamentos del litoral, 8 de sierra y 2 de selva (cada uno con su propio universo

de socios), aspirando a convertirse en una asociación "territorial". A su composición singular, Conveagro añade una particular, democrática y hasta cierto punto igualitaria práctica de funcionamiento<sup>2</sup>.

Es de señalar que Conveagro se constituye más como un frente que como una organización monolítica, y su estructura se sostiene siempre bajo el signo de cierta fragilidad que contrasta con la solidez de sus planteamientos y su fortaleza como interlocutor autorizado en un sector en el que existe urgente necesidad de concertación. Debemos señalar que Conveagro contiene en su estructura dos características propias de la organización y el sector agrario en nuestro país, formadas históricamente, y que constituyen un contexto ineludible para cualquier propuesta de desarrollo del sector: i) la coexistencia de dos tipos de gremios agrarios, uno, histórico, defensivo o reactivo, con características y pretensiones de representación universal y no especializada; otro, moderno, especializado, con características eventualmente más gerenciales y elementos de gestión administrativa más técnica; y ii) la inestabilidad endémica del proceso de generación de propuestas conjuntas entre gremios y asociaciones agrarias, generadas por una suma de diferencias entre diversos productores y sus necesidades, así como por sus trayectorias organizativas y políticas.

Conveagro adquiere su fortaleza de la convergencia de la necesidad de articulación, representación y propuesta de los pequeños y medianos productores y campesinos, de la necesidad de interlocución del Estado con otros productores y agentes interesados en el sector agrario, y del proceso de transformación que experimenta parte del agro peruano en las tres últimas décadas. Las tensiones y contradicciones del gremio (frente amplio no unitario, organización estructurada pero frágil, tensiones entre sus miembros) se resuelven con el liderazgo, la habilidad de concertar y contratar especialistas técnicos que sostengan sus propuestas y la capacidad para catalizar las tensiones propias de las agendas agrarias de las bases, de las asociaciones de productores y del Estado.

Conveagro pasa de ser una instancia de discusión, con discursos más bien reivindicativos, a una organización que apuesta por su enraizamiento en la problemática agraria y regional, con capacidad de propuesta y de interlocución en las más altas esferas de decisiones del sector, que reconocen y aprecian dicha posición. El Ministerio de Agricultura, la Comisión Agraria del Congreso, otros gremios de productores, industriales y exportadores, los presidentes regionales y la asociación de municipalidades ven en Conveagro un interlocutor válido y necesario para la

2 El órgano máximo rector de Conveagro es una asamblea general que se reúne una vez al año, en ocasión de la reunión central de la organización. Su funcionamiento cotidiano depende de un Consejo Directivo, elegido por dos años bajo la responsabilidad de un presidente, que cuenta internamente con un Consejo Ejecutivo, integrado por el presidente, el vicepresidente, el secretario y el tesorero, más el secretario ejecutivo. El Consejo se reúne semanalmente, todos los martes, en reuniones "abiertas" en las que cualquier socio y representante puede participar abiertamente; se estima que se reúnen al menos unas 40 veces al año. Según sus voceros, "todo es aprobado por consenso", cuando hay discrepancias –y las hay– "se tiene que acatar la decisión de la mayoría".

implementación y negociación de diversas políticas que conciernen al sector.

El ciclo de los últimos años de Conveagro resume algunos de los debates y rubros más significativos de la problemática agraria: la construcción de una plataforma consensuada de desarrollo del agro (agenda agraria 2004), la campaña "TLC así no" (2005 y 2006), el debate y relanzamiento de temas de interés general (precios, aranceles, insumos, recursos naturales, legislación, financiamiento) y sectorial (algodón, ganadería, arroz, entre otros) para el desarrollo del agro (2007). Todas estas líneas de acción han venido de la mano con el proceso de consolidación de Conveagro como gremio agrario, de cobertura y legitimidad nacional, que afianza su liderazgo y constituye sus bases regionales sobre la base de las organizaciones del sector con relevancia y presencia en los departamentos y regiones.

### LOS RETOS DE LA ORGANIZACIÓN AGRARIA: ACTUACIÓN, TEMAS Y AGENDA PENDIENTE

Los temas pendientes de la agenda agraria peruana son muchos y complejos. Para elaborar un inventario analítico y condensado de los mismos, nos basamos en los temas trabajados en los documentos

programáticos de Conveagro, las acciones desarrolladas a lo largo de 2007 y el pliego de reclamos enarbolado en ocasión del paro agrario de febrero de 2008.

El conjunto de temas de la agenda puede resumirse, con el riesgo inevitable de sintetizar demasiado la problemática, en cuatro grandes temas<sup>3</sup>: i) el desarrollo del agro y la agenda agraria, ii) el TLC y sus efectos en el agro, iii) los retos de la asociatividad y la formalización, y iv) el tema de los recursos y su disponibilidad.

### LA AGENDA AGRARIA

Conveagro y el conjunto de organizaciones agrarias plantearon hacia finales de 2004 un plan de desarrollo para el agro sobre la base de puntos de consenso, con la finalidad de orientar su desarrollo. Dicho plan concertado es retomado posteriormente (2006) y se establece para el proceso siete ejes de política y trece temas centrales para el desarrollo competitivo<sup>4</sup> que "definen las necesidades actuales y mínimas del agro peruano para lograr su despegue hacia el desarrollo, con o sin TLC"<sup>5</sup>.

Si el programa planteado incluye un conjunto muy grande de problemáticas, es de señalar que buena parte de ellas se orienta propiamente alrededor de dos ejes: i) uno, primero, de inserción comercial (se

3 Esta formulación corresponde con el temario de la XI reunión de Conveagro, desarrollada en Lima en enero de 2008.

4 Los temas planteados fueron: 1. tenencia de tierras y administración de Aguas; 2. planificación agraria; 3. organización; 4. desarrollo de mercados y fortalecimiento de capacidades competitivas; 5. capacitación y asistencia técnica; 6. tributación agraria; 7. financiamiento; 8. comercialización; 9. investigación y tecnología; 10. desarrollo alternativo y coca; 11. recursos naturales y medio ambiente; 12. comunidades campesinas y nativas; 13. negociaciones internacionales.

5 Comunicado de Conveagro, 22 junio de 2006.



busca el desarrollo competitivo y la inserción al mercado), y ii) otro de defensa y protección, centrado en la necesidad de asegurar la seguridad alimentaria y conservar propiedad, recursos y medio ambiente. Lo que está en juego es el tipo de desarrollo agrícola y las condiciones de desarrollo de la producción actualmente existente, así como las leyes y políticas promocionales asociadas a ello. Es de señalar que varias de dichas condiciones generales han formado parte de la serie de pliegos de reclamos y negociación y *slogans* enarbolados en las movilizaciones agrarias de los años 2007 y 2008.

### LOS EFECTOS DEL TLC Y LA COMPENSACIÓN INTERNA

Tras la derrota en la campaña por la firma de un TLC menos lesivo al sector agrario,

los esfuerzos de la organización agraria se orientan a paliar los efectos negativos de este acuerdo. Los estudios existentes muestran que los beneficios de un tratado de esta naturaleza son altamente diferenciados, favoreciendo a los grandes productores sobre los pequeños y a los ámbitos urbanos sobre los rurales (Ruiz Caro 2006, Conveagro 2006 y Escobal 2007). Frente a estos efectos, se ha anunciado la implementación de un TLC "hacia adentro" y una compensación de 600 millones de dólares por cinco años, sujetos a una serie de condiciones aún no precisadas<sup>6</sup>; en principio, los fondos serían destinados para algunos productos sensibles (algodón, maíz amarillo y trigo, aunque se ha anunciado que podrían incluirse otros). La agenda de discusión está aún abierta e incluye desde la desgravación progresiva acordada, como ampliar los

#### RECUADRO: EJES DE LA POLÍTICA AGRARIA

- » Mejorar las condiciones para elevar la productividad del campo, sobre la base de investigación, extensión, infraestructura de servicios, organización y tecnificación de los productores.
- » Real competitividad de la producción agraria para mejorar las condiciones de abastecimiento interno en cantidad, calidad y precio del mercado interno.
- » Agroindustria y agro exportación de alto nivel tecnológico y valor económico, con amplia cobertura de mercados externos.
- » Recursos necesarios que garanticen una política de seguridad alimentaria.
- » Política agraria que defina ocupación del territorio, especialmente en espacios considerados de mayor fragilidad geopolítica.
- » Organización agraria prioritariamente orientada a sistemas asociativos de producción agroindustria y comercialización.
- » Participación de las organizaciones de productos en la discusión, definición, ejecución y evaluación de la política agraria, así como en la dirección de los organismos públicos descentralizados del sector.

Fuente: Comunicado de Conveagro, Lima, 22 de junio de 2006.

Elaboración: Propia

montos de compensación y los productos a ser compensados y, sobre todo, el desarrollo de oportunidades para la competitividad de los productores agrarios en el nuevo contexto (Conveagro 2007b).

### LOS RETOS DE LA ASOCIATIVIDAD Y LA FORMALIZACIÓN DE LOS PRODUCTORES

El tercer gran tema refiere a la necesidad de articulación de los productores para su articulación ventajosa en la creciente economía de mercado. Ello plantea una serie de retos políticos no resueltos, entre los que se cuenta, en primer lugar, la fragmentación de los productores agrarios y sus múltiples intereses, que no siempre coinciden, y que es causa de fracturas y tensiones "internas" permanentes, como la generada a lo largo de los últimos años entre Conveagro y la Junta Nacional de Distritos de Riego. En este rubro, en 2007, Conveagro propició y propuso la creación de un Régimen Especial del Productor Agrario (REPA), que contempla las condiciones reales de desarrollo de la pequeña producción agrícola en el país y que lucha por abrirse paso en los procedimientos legales para su promulgación (Conveagro 2007a). Están en juego dos modelos para la construcción de la asociatividad agraria: i) la inserción por la vía de la adecuación al TLC y la competitividad propuesta por el Ministerio de Agricultura, y ii) la asociatividad para la producción desde la nivelación de oportunidades, vía el REPA.

### LOS RECURSOS, LAS ORGANIZACIONES COLECTIVAS Y EL MEDIO AMBIENTE

El cuarto gran tema reúne una serie de problemáticas para las que no se tiene

«...la fragmentación de los productores agrarios y sus múltiples intereses, que no siempre coinciden, y que es causa de fracturas y tensiones "internas" permanentes, como la generada a lo largo de los últimos años entre Conveagro y la Junta Nacional de Distritos de Riego.»

una ruta clara de propuesta, más allá de mantener una línea de defensa y protección. Ninguna organización agraria encuentra ni consenso ni suficiente información técnica como para proponer políticas específicas –con posibilidades de éxito– respecto de temas como la propiedad comunal, la conservación del medio ambiente o la conservación de los recursos hídricos, que cada vez se vuelven más conflictivos.

Frente a estos temas y como parte del proceso de los últimos años, es de señalar que la organización agraria, y en particular Conveagro, viene experimentando un proceso de organización y aprendizaje que se sustenta en el desarrollo de tres características: i) el desarrollo de la capacidad de generar propuestas con sustento técnico legal, ii) el aprendizaje de los mecanismos de funcionamiento del nuevo sistema global (las nuevas reglas de juego del desarrollo de la agricultura tecnificada así como sus mecanismos y funcionamiento internacional), y iii) el proceso de construcción y consolidación de bases regionales territorializadas. En general, un mejor contexto



para enfrentar a los retos de los próximos años.

Las acciones de Conveagro parecen orientarse en cuatro vectores, que convergen en las grandes líneas programáticas señaladas líneas arriba: i) la formulación de opinión informada sobre la política agraria sobre temas de interés general del sector<sup>7</sup>; ii) la formulación de propuestas técnico-legales y la negociación de las mismas; 3) la movilización popular, en el marco de reivindicaciones generales o particulares; iv) la atención a reclamos y problemáticas de algunos productos (en el último año el algodón, el maíz, la leche y la papa).

Finalmente, como parte de la negociación de la PCM por evitar el paro agrario del 18 de febrero de 2008, el Estado aceptó buena parte de los trece puntos del pliego de reclamos planteado, accediendo a discutir los que no se podían resolver inmediatamente. La realización del paro, más allá de los acuerdos logrados –y firmados– ilustra las contradicciones y las dificultades de encontrar un camino unitario en un sector que es, al mismo tiempo, igual y diferente en sí mismo.

En el marco del anuncio de la reestructuración del Ministerio de Agricultura, el relanzamiento del Agrobanco y los mecanismos de promoción de la promoción de la inversión privada para la ampliación de la frontera agrícola<sup>8</sup>, Conveagro apunta hacia el cambio de parte de las reglas del juego para los pequeños y medianos productores y sus organizaciones. Su acción se focaliza en dos grandes frentes: i) la estructura de comercialización de insumos y productos, que no favorece a los productores, y ii) la consolidación de bases regionales con capacidad de movilización y de elaboración de propuestas de desarrollo agrario. La apuesta es de largo aliento y de resultado incierto. Ciertamente, en el camino Conveagro continuará siendo un interlocutor y agente permanente en la discusión, propuesta y negociación en temas del sector; seguramente se consolidará como organización, adquiriendo más solidez, sustentándose también sobre sólidas e importantes bases de organización de alcance regional; y, ciertamente, contribuirá a la construcción de la asociatividad en la organización de la producción agropecuaria y en las cadenas productivas a las que se asocia el sector, aunque probablemente por caminos que aún faltan hacerse.

7 Entre otras declaraciones y comunicados, es de particular interés el comunicado "Sí hay razones para el descontento", en ocasión de la movilización del 8 de noviembre de 2007.

8 Publicado en todos los diarios el 14 de marzo de 2008 y registrado en el portal agrario del Minag <<http://www.minag.gob.pe/medio.shtml?x=149738>> , [1 de abril de 2008].

## BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial

2007 Informe sobre el Desarrollo Mundial. Agricultura para el Desarrollo. Washington D.C.: Banco Mundial.

Conveagro

2006 Observaciones al tratado de libre comercio entre el Perú y los Estados Unidos de América. Capítulos "Inversiones", "Agropecuaria". Lima: Conveagro.

2007a Organización de productores agrarios y régimen tributario especial. Mimeo, Lima.

2007b Perú: productos agrarios sensibles en el acuerdo de asociación entre la Comunidad Andina-CAN y la Unión Europea – UE. Mimeo, Lima.

2008 X Convención del agro peruano. Resumen ejecutivo. Mimeo, Lima.

Conveagro-Cepes (equipo técnico)

2005 Ayuda memoria la agricultura en el TLC Perú-EE.UU. Mimeo, Lima.

Escobal, Javier

2007 La agricultura peruana frente al TLC: ¿oportunidad o maldición? Documento CIES, febrero, Lima.

Ruiz Caro, Ariela

2006 Riesgos del TLC Perú- EEUU. Lima: Oxfam internacional.



Fotografía: Andrés Longhi / TRIPODE





# LA AGROEXPORTACIÓN EN EL PAÍS DE LAS MARAVILLAS: CONDICIONES DE TRABAJO Y DERECHOS LABORALES

Karim Flores Mego

Coordinadora del Área de Propuestas de Políticas Laborales y Educativas, Asociación Aurora Vivar

Miguel Calisaya Arangoitia

Miembro del Área de Propuestas de Políticas Laborales y Educativas, Asociación Aurora Vivar

# LA AGROEXPORTACIÓN EN EL PAÍS DE LAS MARAVILLAS: CONDICIONES DE TRABAJO Y DERECHOS LABORALES

¿El crecimiento de la agroindustria de exportación no tradicional está contribuyendo a crear oportunidades de empleo en las regiones de la costa, en condiciones adecuadas y con respeto de los derechos fundamentales de trabajo de la OIT, especialmente en las regiones de Ica y La Libertad?

Cuando pretendemos dar algunas respuestas a estas interrogantes, dos grandes temas son importantes a tomar en cuenta. Por un lado, el éxito económico del sector y la alianza gobierno- empresarios agroindustriales y, por el otro, la lucha de miles de obreros(as) de la agroindustria de exportación no tradicional por ejercer su derecho a la sindicalización, mejorar sus condiciones laborales y acabar con el régimen laboral de la Ley N° 27360, que los convierte en trabajadores(as) de segunda categoría.

## CRECIMIENTO MACROECONÓMICO DE NUESTRO PAÍS: CONTEXTO DEL CRECIMIENTO AGROEXPORTADOR

Es harto conocido el éxito macroeconómico de nuestro país y si bien no profundiza-

remos en el análisis, queremos relevar que en el año 2007 la producción nacional obtuvo el mayor crecimiento de los últimos 13 años: 8,99%<sup>1</sup>.

En correlación con ello, existe igualmente un incremento de la inversión privada. Luego de un ciclo recesivo de nuestra economía, desde 1992 la inversión privada viene creciendo sostenidamente<sup>2</sup>. En 2006 el flujo anual superó los 28 mil millones de soles (al valor de 1994) con una variación del 20% y en 2007 se estima que haya crecido en 24%.

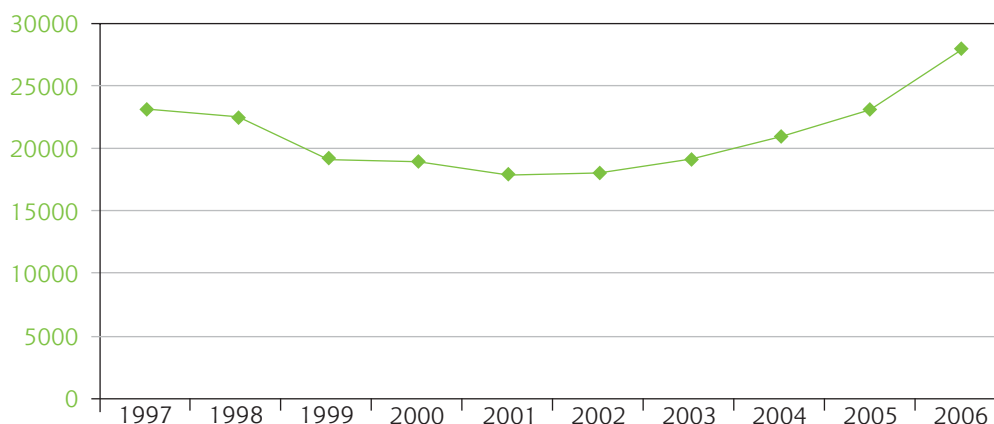
Estas tendencias de crecimiento se relacionan con un marco político, económico y legal favorable a la promoción de las inversiones, el incremento de la confianza en el país por parte de las y los inversionistas y de sus expectativas de inversión. Las que han tenido los funcionarios del sistema financiero, analistas económicos y ejecutivos de empresas no financieras sobre el crecimiento del PBI, entre 1999 y 2009, han sido las más altas para el año 2007<sup>3</sup>. Sin embargo, todo este optimismo podría catalo-

1 INEI (2008).

2 Aunque medida como porcentaje del PBI, la inversión bruta fija privada no alcanza los niveles de la segunda mitad de la década de 1990, menos aún de los primeros años de la década de 1980.

3 Según la Encuesta Mensual de Expectativas Macroeconómicas del Banco Central de Reserva del Perú, con información de expectativas desde los años 1999 a 2009. Véase <<http://www.bcrp.gob.pe/bcr/dmdocuments/Estadistica/Encuestas/Expectativas-PBI.xls>>.

GRÁFICO 1. Inversión bruta fija privada a millones de soles de 1994. Años 1997-2006



Fuente: Series Estadísticas BCRP <<http://estadisticas.bcrp.gob.pe/>>

Elaboración: Miguel Calisaya

garse como desarrollo siempre que genere equidad, derechos sociales y económicos, mayores niveles de empleo decente, con respeto estatal a los derechos humanos y cumplimiento de sus obligaciones en esta materia.

### EL DESARROLLO DESIGUAL DE LA AGRICULTURA. EL CARÁCTER EXCLUYENTE DEL NUEVO MODELO DE DESARROLLO AGRARIO

La inversión en el sector agrario, por su potencial en la reducción de la pobreza y la generación de puestos de trabajo, es importante para una mayor inclusión en los mercados de trabajo y acceso a los derechos laborales.

Perú como segundo exportador mundial de espárragos, la generación de centenas de miles de puestos de trabajo, ingreso a nuevos mercados, son ideas que descri-

ben las potencialidades de un desarrollo agroindustrial exportador que nos llevarían a la meta soñada del liderazgo en el ámbito continental. Estas difunden un mundo de ensueño, de éxito económico y de crecimiento sin precedentes, percepción que en términos prácticos se manifiesta en acciones y medidas destinadas a favorecer el desarrollo económico de la agricultura moderna de nuestro país.

Promovido desde el Banco Mundial, se ha configurado en Latinoamérica, y nuestro país no es la excepción, un modelo de desarrollo agrícola basado en la agricultura de exportación. En este esquema "la agricultura puede ayudar a reducir la pobreza rural que aún persiste si los pequeños agricultores se convierten en proveedores de los mercados modernos de alimentos, *si se generan buenos empleos en la agricultura y la agroindustria* y se introducen mercados para los servicios ambientales"[nuestras cursivas] <sup>4</sup>.

4 Banco Mundial (2007: 8).



« En nuestro país, frente al éxito de la agricultura moderna, permanece hasta hoy la agricultura de subsistencia. Las grandes empresas agroindustriales conviven con los minifundios y el crecimiento de las agroexportaciones contrasta con el menor crecimiento del PBI agrario.»

76

Desde hace dos décadas, los gobiernos que se han sucedido se han esforzado por acelerar el crecimiento de la agricultura no tradicional induciendo la inversión privada en la misma mediante inversiones públicas, subsidios, exoneraciones tributarias y contributivas, y, en los últimos ocho años, mediante menores obligaciones laborales. La apuesta estatal por la inversión privada en el agro mediante el desarrollo de la agricultura no tradicional ha generado un desarrollo excluyente en la agricultura, a la que los pequeños productores se han articulado en menor número.

El sector moderno y más dinámico de la agricultura está ligado al mercado externo, a las exportaciones basadas en los productos no tradicionales, con un alto componente empresarial, tecnológico, inversiones y con modernas relaciones de trabajo y, por ello, formas más sutiles de

explotación de la mano de obra. Para la Cepal, este modelo se repite en toda Latinoamérica y sugiere "una modalidad de desarrollo modernizante pero con exclusión".

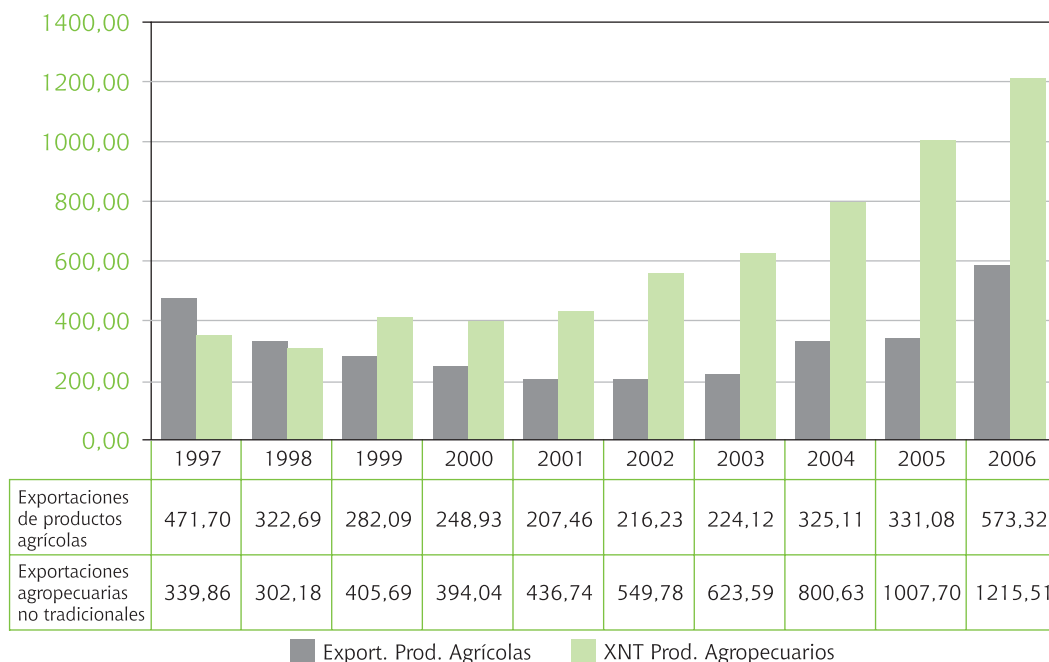
En la década de 1970 más del 90% de las exportaciones nacionales correspondía a productos agrícolas tradicionales (café, azúcar, algodón) basados en el modelo de la hacienda. En 1985, ya el 30% de las exportaciones agrícolas se constituye por productos agropecuarios no tradicionales; desde 1999 la relación se ha invertido y en el año 2006 son los nuevos productos agroalimentarios los que constituyen más del 70% de las exportaciones agrícolas basadas en los modernos complejos agroindustriales. En 2007, las agroexportaciones, según el Ministerio de Agricultura, habían ascendido a US\$ 2 167 millones, monto mayor en 4,9% respecto a el año 2006, US\$ 101 millones más con relación a dicho año<sup>5</sup>.

En nuestro país, frente al éxito de la agricultura moderna, permanece hasta hoy la agricultura de subsistencia. Las grandes empresas agroindustriales conviven con los minifundios y el crecimiento de las agroexportaciones contrasta con el menor crecimiento del PBI agrario. En efecto, "se repite una vez más la historia de que la distribución de los frutos del progreso técnico y del crecimiento es profundamente asimétrica entre los agentes que intervienen en el proceso productivo, lo cual tiene también su expresión a nivel territorial"<sup>6</sup>.

5 El éxito agroexportador de 2006 fue frenado por la reducción en US\$ 65 millones de las exportaciones de café.

6 Cepal/ Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. (2005: 17-18).

GRÁFICO 2. Exportaciones agrícolas tradicionales y no tradicionales. Años 1970-2006.  
Valor en millones de soles



Fuente: Series Estadísticas BCRP <<http://estadisticas.bcrp.gob.pe/>>

Elaboración: Miguel Calisaya

Mientras que la exportación del café (principal y casi único producto agrícola tradicional de exportación) disminuyó, en 2007 el valor exportado del espárrago peruano registró un incremento de 22% respecto al año 2006, convirtiendo al Perú en el primer exportador de espárragos en el mundo al registrar ventas por 407 millones de dólares<sup>7</sup>. En los últimos siete años, las ventas al exterior en sus tres presentaciones (frescos, congelados y preparados) crecieron a una tasa promedio anual de 23,2%, 13,1% y 12,7%, respectivamente<sup>8</sup>. Este liderazgo mundial se repite con

la páprika, otra de las estrellas de la agroexportación nacional.

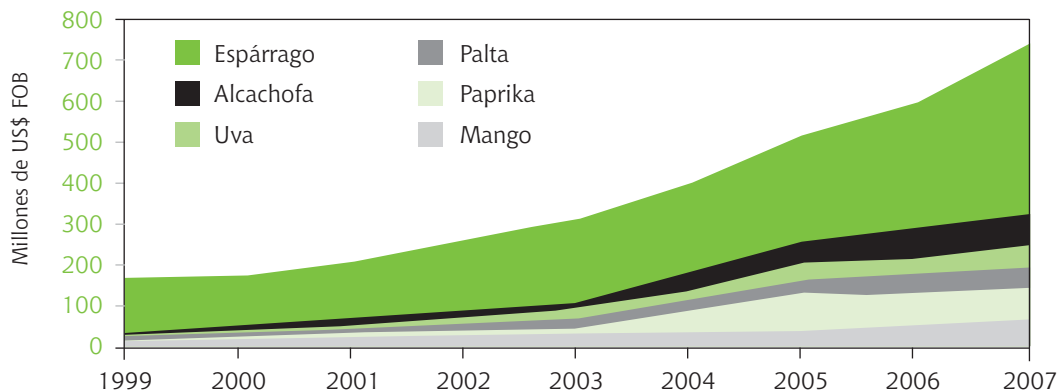
### CONDICIONES DE TRABAJO Y DERECHOS LABORALES EN LAS EMPRESAS AGROEXPORTADORAS

La confianza del Banco Mundial en que la agricultura y la agroindustria modernas generarían buenos empleos, y con ello se contribuiría a la reducción de la pobreza, es descartada por la realidad. El éxito de la actividad agroindustrial es una mirada de la realidad anclada en la parte que quie-

7 El Comercio (2008).

8 La República (2008).

GRÁFICO 3. Exportaciones principales productos



Fuente: Proinversión. Oportunidades de Inversión en el Perú. <<http://www.proinversion.gob.pe>> [Consulta: febrero de 2008].

re mostrar el sector empresarial, la versión oficial del Estado, y que no toma en cuenta la voz de las(os) trabajadoras(es). Una visión de la agricultura sin personas, producción sin agricultores ni agricultoras, empresas agrarias sin trabajadores ni trabajadoras, y donde no hay derechos humanos.

Hay una realidad oculta que no por ser ignorada intencionalmente no deja de ser grave. Es una realidad dura, injusta e inhumana que afecta a miles de hombres y mujeres trabajadoras de algunas zonas de la faja costera, en la que la política del "cholo" y de la "chola barata" se reedita en un sector boyante de nuestra economía: el creciente sector de la agroindustria de exportación no tradicional.

Al interior de muchas grandes empresas agroindustriales de exportación no tradicional el abuso empieza con el trato humillante que se da en el centro de trabajo. Una jornada que para las(os) trabajadoras(es) puede empezar a las tres o cuatro de la mañana, cuando tienen que prepararse para transportarse en ómnibus hacinadas(os) junto a otras(os) trabajadoras(es), y persiste cuando tienen que laborar sin los instrumentos y las medidas de protección contra los riesgos derivados de su actividad laboral, sin la remuneración de las horas extras y sin ejercicio del derecho a la atención en salud y otros derechos fundamentales, como a la no discriminación en el empleo y la ocupación o la libertad sindical<sup>9</sup>.

9 En Ica y La Libertad, los medios de comunicación masiva, principalmente radiales, regularmente reciben y publican denuncias sobre condiciones laborales y violación de derechos en el agro. Como caso ilustrativo mencionamos el comentario que la edición regional del diario *El Correo* (2006) hizo ante la afirmación del entonces ministro de Agricultura Juan Salazar García, luego de visitar dos empresas iqueñas, al referirse que en la agroexportación no hay explotación: "Dejando de lado las denuncias y reclamos que se acrecientan en este sector por la mayoría de trabajadores que, al no tener otra opción de trabajo, tienen que aceptar pésimas condiciones de trabajo. No pretendan tapar el sol con un solo dedo, la realidad está a la vista de todos". Véase también Arias Nieto (2000), Calisaya Arangoitia (2006), Miró Quesada (2006) y Valladares (2007). Para los casos de impactos negativos de las condiciones laborales sobre la salud de las(os) trabajadoras(es), véase ISAT (2005) y FEPROMU (2007).

En determinadas empresas existe una práctica discriminatoria recurrente contra las mujeres por su función materna, que se da tanto para el acceso como para la permanencia en el trabajo. De esta forma, el embarazo actúa como una limitante para los contratos, por los "costos laborales" y los criterios de selección para el ingreso que, en muchos casos, toma en cuenta elementos ilegales: uso de métodos anticonceptivos o incluso resultados de test de embarazo.

La temporalidad del trabajo en el sector agroindustrial limita a las mujeres madres el ejercicio de determinados derechos de las que gozan otras trabajadoras (licencia por maternidad, lactancia materna, etc.) y facilita el despido que se encubren en descansos temporales<sup>10</sup>. Pese a que legislación laboral prevé que las(os) trabajadoras(es) que han trabajado en campañas previas tienen la prioridad de ser contratadas(os) en campañas siguientes, a las trabajadoras que acaban de dar a luz simplemente no se les aplica ese derecho.

Al mismo tiempo, existe en las empresas una práctica de represión de la maternidad que genera en las obreras el ocultamiento y la negación de la gestación. Los inmediatos superiores de las obreras -los supervisores que en su mayoría son hombres- e incluso las administrativas de algunas empresas (como la asistente social

« La temporalidad del trabajo en el sector agroindustrial limita a las mujeres madres el ejercicio de determinados derechos de las que gozan otras trabajadoras (licencia por maternidad, lactancia materna, etc.) y facilita el despido que se encubren en descansos temporales. »

o el ingeniero responsable) están a la caza de obreras temporales embarazadas a las que sancionan con el despido<sup>11</sup>. Todo ello se dirige a que las mujeres internalicen el embarazo como factor de despido como algo natural y cotidiano.

En este tipo de empresas, las mujeres y hombres con responsabilidades familiares no cuentan con centros de cuidado infantil. En las pocas empresas en las que se ha logrado instalar *wawasi*,<sup>12</sup> los costos para los(as) trabajadores(as) son altos en comparación con los salarios que reciben.

La vulneración del derecho a la sindicalización en el sector durante el año 2007 ha sido recurrente, puesto que no es respetado por las empresas. Pretender ejercer este derecho ha significado para las y los trabajadoras(es) en este sector, el más

10 Los descansos temporales se otorgan a las(os) trabajadoras(es) cuando baja la producción y es garantía para el reingreso cuando se demanda más mano de obra.

11 Se menciona que mejor no se embaracen, en caso contrario serán despedidas. En algunos casos utilizan frases más crudas y se las acusa de atrasar la producción.

12 Camposol ha instalado un *wawasi* y cobraba S/.4.00 diarios, luego de la negociación colectiva la tarifa ha sido rebajada a la mitad.



exitoso de nuestra economía, maltratos, violencia, juicios, privación del libre tránsito y despidos masivos en diversas empresas agroindustriales.

Así, podemos mencionar algunos casos. En mayo y junio de 2007, miles de trabajadoras(es) de Chao y Víctor Raúl, en la provincia de Virú, junto con sus familiares y la comunidad, se movilizaron y protestaron de forma espontánea por sus derechos y para hacer frente a los abusos que cometían las empresas<sup>13</sup>. La represión policial fue brutal.

El 22 de junio de 2007, cuando Camposol estuvo paralizada, cuatro trabajadores fueron heridos de bala y otros fueron secuestrados por la policía para obligarlos a convencer a las(os) trabajadoras(es) que desistan de su medida. Más de un centenar de personas de dos empresas importantes de la región fueron despedidas de sus puestos de trabajo, las empresas agroindustriales eran Sociedad Agrícola Virú y Camposol.

En este último caso, aun cuando la presión contra la empresa por parte de las(os) trabajadoras(es) ha sido fuerte, no se ha logrado hasta ahora reponer a la

totalidad de despedidas(os) ni resolver los demás temas de violación de derechos humanos. La conformación de sindicatos<sup>14</sup> después de los conflictos y las represiones hacia obreras y obreros generó en el año 2007 más represión y abusos por parte de la policía y las empresas.

En Camposol en el mes de diciembre, en plena celebraciones de fiestas de fin de año, despidieron, según informe oficial del Ministerio de Trabajo, a 385 obreras(os), el 85% de ellos estaba sindicalizado. La labor policial de protección al ciudadano(a) fue cambiado por el amedrentamiento y abuso en contra de las obreras, obreros y sus familias. No solo violaron el derecho de reunión al ingresar a la fuerza al local sindical, sino que hicieron uso de bombas lacrimógenas de manera indiscriminada y en el que se vieron afectados niños, cuyas madres participaban en una asamblea para levantar el paro de dos días (8 y 9 de enero de 2008). En este contexto, algunos jóvenes universitarios que se solidarizaron con la protesta fueron reprimidos. Actualmente, en La Libertad, un joven universitario está privado de ingresar a la zona de Virú por dos años<sup>15</sup>.

13 En el caso de Camposol, los(as) trabajadores(as) refieren que todo se inició porque estaban leyendo un volante; en el caso de Sociedad Agrícola Virú porque no se les había pagado las utilidades de ese año. Flores y Vásquez (2008).

14 Pese a esta situación en 2007, y en medio de acciones de amedrentamiento por parte de algunas empresas, se han constituido en el sector agroindustrial de exportación seis sindicatos de empresas: Sociedad Agrícola Virú, Camposol, Eqz y Talsa, en La Libertad; Agrokasa y Coexa, en Ica. Sindicatos conducidos por mujeres en el caso de Talsa y Sociedad Agrícola Virú, y principalmente por jóvenes en todos los casos.

15 La juez lo ha sentenciado a dos años de pena privativa de la libertad a condición que observe ciertas normas de conducta, entre ellas apersonarse a dar cuenta de sus actividades, no ausentarse del país, no ir, durante el tiempo que dure la suspensión a Virú o Chao, entre otras localidades. Mención del abogado de los(as) trabajadores(as) del Sindicato de Camposol, La Libertad.



Ica no es ajena a esta realidad, en pleno proceso de la negociación colectiva, la empresa agroexportadora COEXA despidió el 18 de febrero de 2008 100 obreras(os), de los que 18 estaban sindicalizados, así como dos integrantes de la Comisión de Defensa del Pliego 2007-2008 (el secretario general y la asistente social), a pesar de contar con inmunidad sindical mientras durara la negociación colectiva.

Mientras esto sucedía algunos periódicos limeños denunciaban al gobierno por la existencia de *lobby* por parte de los ministros y empresarios a favor de las agroexportadoras. Entre enero y febrero de 2008, el Congreso aprobó una norma que "regulariza" los medios con los que se prueba el valor de las exportaciones. Esta ley no tiene otro fin que no pagar los impuestos correspondientes con los ingresos. Esta legislación se suma a la ya existente para los agroindustriales, la ley N° 27360, que aprueba las normas de promoción agraria y que contempla menores derechos laborales para las obreras y obreros de este sector.

¿Y el Estado? Bien gracias, solo dispone de dos inspectores de trabajo para monitorear a más de cien empresas que operan en Ica, y de cuatro inspectores para La Libertad, todos ellos incapaces de resolver los conflictos laborales localmente<sup>16</sup>.

## POR DÓNDE CAMINAR: ELEMENTOS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y LOS DERECHOS LABORALES EN EL SECTOR

Esta dura realidad en la que viven las obreras y obreros en el sector modelo del éxito empresarial, y al que el gobierno le otorga leyes a su medida (ya que es el principal beneficiario del ATPDEA, el TLC y el Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias de la Unión Europea), no podrá avanzar si no considera que los beneficios deben llegar también a quienes sostienen la locomotora del desarrollo y a las localidades en las que esta se asienta.

Avanzar hacia ese proceso demanda generar conocimiento y sensibilidad frente a las múltiples y recurrentes violaciones por parte del Estado y las empresas a las que están sujetos obreras y obreros, principalmente jóvenes. Es entonces necesario difundir los hechos positivos y negativos que ocurren en las provincias en donde se asientan las empresas agroexportadoras. No por estar ubicadas al interior del país debemos desconocer lo que sucede con miles de ciudadanos(as) peruanos(as).

Por otro lado, en las campañas sobre consumo ético, la violación de derechos fundamentales, como la libertad sindical, ofrece una oportunidad para que obreras

16 Para resolver el conflicto suscitado en la empresa Camposol por el despido de trabajadores(as) en el mes de diciembre de 2007, ha tenido que haber intervención desde el Ministerio de Trabajo, sede de Lima. Se han realizado en esta ciudad tres reuniones de extraproceso entre los trabajadores y la empresa para lograr retomar el proceso de negociación colectiva iniciado en Virú. Esto ha significado costos y merma de los ingresos de los trabajadores.

y obreros hagan respetar sus derechos, al verse atropellados.

Asimismo, presentamos algunas propuestas que nos parecen necesarias para cumplir con el objetivo deseado<sup>17</sup>:

- » Revisar y corregir el régimen laboral agrario de la Ley N°27360, que establece trabajadores de segunda categoría.
- » Equiparar los derechos de las(os) trabajadoras(es) agrarias(os) con los que gozan los que pertenecen al régimen laboral común de la actividad privada, en términos de compensación por tiempo de servicios (CTS), gratificaciones anuales, vacaciones anuales e indemnización por despido arbitrario.
- » Que el Estado incremente el número de inspectores laborales para las zonas rurales y potencie capacidades económicas y de gestión ética para hacer cumplir los derechos laborales.
- » Inspecciones laborales con enfoque de género, es necesario que se registren datos desagregados por sexo y se vigilen el cumplimiento de los derechos específicos que las mujeres tienen en su condición de madres durante las inspecciones en las empresas.
- » Establecer mecanismos legales y prácticos para que las empresas cumplan con los principios de maternidad y las responsabilidades familiares.
- » Promover mecanismos legales y prácticos para que las y los trabajadoras(es) puedan alcanzar una pensión.
- » Garantizar el derecho a la libertad de sindicalización, otorgando las garantías necesarias para que los(as) trabajadores(as) rurales de la agroindustria que tienen contratos temporales tengan los mismos derechos de formar sindicatos.
- » Revisión de las condiciones en que actúan las empresas de intermediación laboral y los contratos que realizan.
- » Fortalecimiento sindical para el ejercicio de un liderazgo democrático, con prácticas éticas y transparentes y con participación permanente de las mujeres que garanticen el cumplimiento de la agenda de género, por ser un sector con alta presencia femenina. Sindicatos reconocidos como parte de la sociedad y capaces de convertirse en una organización efectiva y necesaria para lograr el equilibrio de poderes entre Estado, empresa y trabajadoras(es), como mecanismo para el ejercicio de sus derechos.

17 Algunas propuestas recogidas de Flores Mego y Mansilla (2008).

## BIBLIOGRAFÍA

Arias Nieto, Custodio y Julio Mejía Navarrete

2000 Mujeres asalariadas en la agroindustria del espárrago, el caso del valle de Ica. Ica: FEPROMU-Ica.

Banco Mundial

2007 Informe sobre el desarrollo mundial. Agricultura para el desarrollo. Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

Calisaya Arangoitia, Miguel y Karim Flores Mego

2006 La agroexportación no tradicional en el país de las maravillas: condiciones de trabajo y derechos laborales de las mujeres en la agroindustria costera: La Libertad e Ica. Lima: Asociación Aurora Vivar.

Cepal/ Unidad de Desarrollo Agrícola

2005 Panorama 2005. El Nuevo Patrón de Desarrollo de la Agricultura en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

El Comercio

2008 "Perú fue el mayor exportador mundial de espárragos en el 2007". Edición en línea < [www.elcomercio.com.pe](http://www.elcomercio.com.pe) > [Consulta: 20 de enero].

El Correo

2006 "A la...Huacachina", Sección Política/Local, Ica, 1 de octubre. pp. 4.

FEPROMU

2007 Estudio de aproximación la otra cara de la agroindustria en Ica: los efectos en la salud de las trabajadoras. Ica: FEPROMU.

Flores Mego, Karim y Celia Mansilla

2008 Informe DESC. Lima: Aprodeh.

Flores Mego, Karim y Guiomar Vásquez

2008 "Sindicalización en la agroexportación – Ica y La Libertad". En: *Chacarera*, Flora Tristán, marzo.

INEI

2008 Informe Técnico - Producción Nacional N° 2, febrero. Lima: INEI.

ISAT

2005 Condiciones de trabajo y salud de las mujeres trabajadoras de la agroindustria del espárrago. Región Ica. Lima: ISAT.

La República

2008 "Perú fue el primer exportador mundial de espárrago durante el año 2007". Edición en línea <[www.larepublica.com.pe](http://www.larepublica.com.pe)>, [Consulta: 20 de enero].

Miró Quesada, José y Juan Carlos Moreno

2006 Condiciones laborales en fundos de agroexportación costeña. Lima: Universidad de Pacífico.

Valladares, Konrad

2007 El trabajo decente en la agroexportación: el caso de Ica. Lima: PLADES.



Fotografía: Andrés Longhi / TRIPODE



# ACCIONES DEL GOBIERNO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE LA EQUIDAD DE GÉNERO EN EL PERÚ

Msc. Blanca Fernández Montenegro  
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

# ACCIONES DEL GOBIERNO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE LA EQUIDAD DE GÉNERO EN EL PERÚ

Como una relación de encuentros y desencuentros se podría definir el papel que ha tenido el gobierno con la sociedad civil en materia de propuestas y acciones sobre la equidad de género durante el año 2007. Ello ha llevado a que se relativice el impacto de estas medidas orientadas a lograr el avance de las mujeres y de los sectores más pobres de las zonas urbano-marginales y rurales del país.

La experiencia ha demostrado que, para aproximar a un país a un estándar de equidad de género, se necesita que la sociedad reconozca y dé prioridad a la ciudadanía en su conjunto y que el espacio público sea el lugar del debate y del consenso para eliminar cualquier forma de discriminación y exclusión.

La sociedad civil, a través del movimiento social, en especial las organizaciones de mujeres y feministas, en un trabajo conjunto, ha fortaleciendo su rol de proponer en lo que se refiere a los derechos sexuales y reproductivos; la erradicación y prevención de la violencia contra las mujeres en sus diversas formas; el rol que debería tener el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; la participación política de las mujeres; la solución del grave problema de identidad, que repercute en el ejercicio ciudadano de los sectores más pobres, en especial los rurales; el fortalecimiento de la participación ciudadana de

las mujeres en los espacios democráticos que permiten los mecanismos de la descentralización; entre otros.

Por su parte, el Estado ha tenido una trayectoria sinuosa. Algunas de sus prácticas y discursos fueron inclusivos, pero cada vez más se impone la tendencia autoritaria y de cercanía con las cúpulas religiosas, en contradicción con el carácter laico del Estado. Esta situación lo ha colocado en abierta confrontación con las distintas expresiones del movimiento social, en especial con las que defienden los derechos humanos de las mujeres.

## BALANCE DEL AÑO 2007

Un avance importante, producto de una larga negociación entre la sociedad civil y el Estado, ha sido la aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (Ley N° 28983), dada el 12 de marzo de 2007. Su texto se acerca en mucho a los planteamientos de diversas organizaciones de mujeres aunque con algunas ausencias, como la exclusión de la discriminación por orientación sexual y el carácter del Estado laico. Omisiones que se espera sean subsanadas posteriormente.

La ley es el marco normativo para las políticas públicas que debe garantizar el ejercicio del derecho de hombres y mujeres a

la igualdad, dignidad, libre desarrollo y autonomía. Sus competencias se dan a nivel del gobierno nacional, regional y local, y constituye el horizonte para una reforma del Estado.

En este periodo, para el movimiento feminista y de mujeres ha sido fundamental la alianza con la Mesa de Mujeres Parlamentarias y con la Comisión de la Mujer del Congreso, en este punto fue un factor favorable que la conducción de la mesa parlamentaria estuviera a cargo de Rosario Sasieta, reconocida defensora de las mujeres. Con ellas y otras(os) parlamentarias(os) sensibles al tema, fue posible organizar audiencias sobre los derechos sexuales y reproductivos, la equidad en el empleo, indicadores de género para los objetivos de desarrollo del milenio, además de sustentar el debate para la aprobación de la ley de igualdad de oportunidades. También se ha participado en reuniones de las comisiones para el comentario de normas que involucran a las mujeres.

Un tema pendiente de debate es la iniciativa del Congreso de eliminar el voto preferencial, que tendría un impacto negativo en la presencia de las mujeres en el Parlamento, pues su existencia favoreció a que se incrementara la representación femenina en él. Esto es importante porque aún existen dificultades para que las mujeres accedan a posiciones con mayores posibilidades en las votaciones inter-

nas de los partidos. De aprobarse esta iniciativa, la propuesta del movimiento feminista y de mujeres es el incremento de la cuota y la alternancia uno a uno en las listas.

Al riesgo de reducir las opciones de las mujeres sin el voto preferencial, se suma el permanente incumplimiento de las cuotas femeninas por parte del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), no obstante la vigilancia de las organizaciones de mujeres. En las últimas elecciones municipales y regionales, el JNE validó la inscripción de más de 90 listas que habían incumplido la cuota de género del 30%<sup>1</sup>.

En las últimas elecciones si bien en el Congreso de la República se alcanzó la cuota del 30% con 35 representantes, en las elecciones regionales y locales se ha reducido el número de mujeres en los espacios de decisión política. Esta situación tiene muchos factores determinantes, entre ellos la falta de alternancia y la resistencia a la participación de las mujeres que aún muestran ciertos partidos, en especial en las regiones. Un grave problema que se ha detectado entre las mujeres que ocupan cargos en los espacios regionales y locales es el acoso político, otra forma de violencia<sup>2</sup> que marca la participación ciudadana de muchas mujeres (temor a participar y ser excluidas de las actividades políticas), lo que ocasiona que disminuya el número de mujeres que participan en los eventos electorales.

1 Cladem, Flora Tristán, Manuela Ramos, Demus. *Informe Alternativo al Sexto Informe Periódico del Estado Peruano al Comité de la CEDAW* Lima: Flora Tristán, 2006.

2 Massolo, Alejandra. Conversatorio "Género y descentralización"- Flora Tristán, enero 2008.

En el marco de la descentralización es importante resaltar la creación de oficinas de la mujer en algunos gobiernos regionales, las que posibilitarán un mayor número de proyectos que apunten hacia la equidad de género. Un ejemplo de ello es el Gobierno Regional del Cusco, que en su presupuesto participativo sensible al género ha asignado importantes montos a temas como prevención del embarazo en adolescentes, el derecho a la identidad, la prevención de la violencia a las mujeres y está en proceso aprobar un Programa de Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres.

Otro problema es la trata, que se convierte en una amenaza para la seguridad e integridad de las mujeres, que se da bajo la modalidad de secuestro, engaños a través de falsos avisos de trabajos, entre otras. Esto debe llevar a crear espacios dentro de la Policía Nacional, con el fin de la investigación y el rescate de víctimas, que permitan mayores recursos humanos y económicos. En esta actividad vienen trabajando diversas organizaciones de la sociedad civil en coordinación con la Policía Nacional del Perú y la Defensoría del Pueblo.

En nuestro país tenemos una ley de violencia intrafamiliar, pero su aplicación aún tiene debilidades y sus beneficios no alcanzan a las mujeres rurales. Contamos también con un Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS) en el ámbito del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (creado en el 2001 en el entonces Promudeh).

Este Programa es el "órgano encargado de diseñar y ejecutar, a nivel nacional, las acciones y políticas de prevención, atención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar y/o sexual, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida de la población, desde una perspectiva de género"<sup>3</sup>. Este fue un avance importante que logró instalar 52 Centros de Emergencia Mujer (CEM) a nivel nacional y en lugares que nunca antes habían llegado las políticas sobre violencia.

Desafortunadamente la anterior ministra de la Mujer tomó la decisión de adscribir las competencias y funciones del PNCVFS a la recién creada Dirección General de Protección Social. Cerró así un espacio clave para la defensa de los derechos de las mujeres e inició un proceso de transferencia de los CEM a las municipalidades. La decisión en términos de descentralización es importante, preocupa, sin embargo, que los gobiernos locales cuenten con la capacidad económica, técnica y de continuidad para actuar en defensa de los derechos de las mujeres. En especial porque la experiencia adquirida en los CEM debe aprovecharse al máximo, ya que es un tema sensible el que se va a asumir. Las organizaciones de mujeres vienen coordinando con la Mesa de Mujeres Parlamentarias un proyecto de ley que anule esta norma y se fortalezca el PNCVFS.

Defender los avances logrados que favorecen a las mujeres e incidir para conseguir nuevas políticas y leyes es un trabajo arduo para las organizaciones feministas



y de mujeres en general, debido a la creciente injerencia de sectores conservadores que tienen influencia tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo.

Se suma a ello la falta de información y capacitación de funcionarias(os), y en general operadoras(es) del Estado, sobre los derechos de las mujeres, en especial a lo que se refiere a los derechos sexuales y reproductivos. Su trabajo carece de una visión de desarrollo, derechos humanos, género e interculturalidad. Podemos mencionar también el trato que los operadores de salud dan a las usuarias, sobre todo en las zonas rurales, problema reconocido, pero que aún no se han tomado las medidas necesarias para superarlo.

Especial atención merecen las(os) jóvenes que no reciben una atención adecuada y especializada por parte del Estado en materia de salud sexual y reproductiva. "Es necesario que se elaboren estrategias dirigidas específicamente a la población joven, construyendo sistemas amigables que permitan a las(os) jóvenes recurrir a servicios dirigidos por operadores respetuosos frente a las decisiones, historias y necesidades de la población"<sup>4</sup>.

En esta materia las(os) jóvenes no son considerados sujetos de derechos, expresión de ello es la Ley N° 28704 que determina como acto de violación toda relación sexual con un(a) menor, consentida o no. Esta norma dio lugar a una serie de denuncias de padres de familias que al llevar a una hija menor de edad a dar a

---

« Es necesario que se elaboren estrategias dirigidas específicamente a la población joven, construyendo sistemas amigables que permitan a las(os) jóvenes recurrir a servicios dirigidos por operadores respetuosos frente a las decisiones, historias y necesidades de la población.»

---

luz en un hospital público ha sido retenida tanto ella como el padre adolescente, por las autoridades del mismo, para ser recluidos en un reformatorio. Si el padre es un joven mayor de 18 años, puede ser condenado a 25 años de prisión.

Esta situación llevó al Congreso a aprobar el proyecto de Ley N° 1055, que despenaliza el sexo consentido desde los 14 años y que modifica los artículos 170°, 171° y 173° del Código Penal, relativos a los delitos contra la libertad sexual de menores de edad. La reacción indignada de algunos sectores llevó a su anulación. Sin embargo, la Ley N° 28704, actualmente en vigencia, no cumple los requisitos básicos que debe tener en cuenta toda norma para ser aprobada, al suprimir derechos fundamentales como el libre ejercicio de la sexualidad de las(os) adolescentes.

Desde marzo de 2007, existe en el Congreso un proyecto de Ley General de Salud Sexual y Reproductiva que recoge la

---

4 "Conclusiones de Derechos reproductivos". En: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. *Derechos Humanos de las Mujeres Informe 2005-2006*. Lima: Flora Tristán, 2006.

propuesta elaborada por la Mesa de Vigilancia Ciudadana en Derechos Sexuales y Reproductivos. Aún no ha entrado a debate, pues hay un sector de congresistas que considera que aprobarla implicaría un atentado contra los principios de la familia.

Un álgido problema continúa siendo el aborto clandestino. El Código Penal permite solamente el aborto terapéutico, en casos que sea el único medio para salvar la vida de la gestante o para evitar un mal grave y permanente en su salud (artículo 119º). Sin embargo, aún en estos casos, el aborto no es permitido en los hospitales por ausencia de protocolos. En el año 2007, el Servicio Materno Infantil, donde se atiende el mayor porcentaje de mujeres pobres, aprobó un protocolo para la atención del aborto terapéutico. Por presión de sectores conservadores, el Ministerio de Salud anuló este y otros protocolos que habían sido emitidos por hospitales públicos hasta que una comisión técnica se pronunciara al respecto. Esta comisión, que debía ser básicamente científica, está integrada, también, por sectores religiosos.

Sobre el aborto no contamos con cifras oficiales, pero estudios realizados<sup>5</sup> nos informan que se realizan 410.000 abortos clandestinos al año. El aborto ocupa el cuarto lugar como causa de muerte materna (7%), según el Ministerio de Salud; sin embargo, numerosos estudios sos-

tienen que dentro de las muertes por hemorragias (60%) e infecciones (13%) se encuentran subregistradas muchas muertes por aborto. Esto significa que si existiera un buen registro de muertes maternas, el aborto ocuparía posiblemente el primer lugar. La práctica clandestina del aborto implica complicaciones especialmente para las mujeres de escasos recursos, sean rurales (69%) o urbanas (44%), y en mucho menor medida a las mujeres que tienen altos ingresos (9%). Aproximadamente 65.000 mujeres son hospitalizadas cada año por complicaciones de aborto<sup>6</sup>.

Otro problema cuyo impacto en la población va en incremento es el VIH-Sida. Es indispensable que el Estado actúe con mayor eficacia especialmente frente a dos poblaciones que se han convertido en las más vulnerables: las mujeres y las(os) jóvenes. La razón hombre-mujer en 1990 fue de 14 a 1, en el año 2005 fue de 2,8. Es decir, el rostro de la epidemia fue cambiando ante la situación de vulnerabilidad de las mujeres por la situación de exclusión y pobreza que viven y como consecuencia de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, que las dificulta negociar prácticas sexuales más seguras con sus parejas.

A esta situación se suma la violencia sexual. El Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público informó que en el 2002 realizó 14.469 exámenes relacionados a

5 Ferrando, Delicia. *El aborto clandestino en el Perú. Hechos y cifras*. Lima: Flora Tristán, Pathfinder Internacional, 2004.

6 Ferrando, Delicia. *El aborto clandestino en el Perú. Revisión*. Lima: Pathfinder Internacional, Flora Tristán, 2006.

la integridad sexual, y en el 2004 la cifra se elevó a 23.635<sup>7</sup>.

De otro lado, el año que pasó fue importante para el proceso de la campaña por la identidad de las mujeres que inició el Centro Flora Tristán en el año 2002. Se afianzó la Alianza por los Derechos Ciudadanos (ADC) y se aprobó el Plan Nacional de Restitución de la Identidad del Reniec, que convocó a organizaciones del Estado, sociedad civil y organizaciones internacionales. Aún están en estudio y debate algunas normas complementarias que deben ayudar a resolver este problema que no se soluciona con entregar documentos de identidad, pues caducan en seis años, sino desarrollando las capacidades de las mujeres para que se sientan ciudadanas, como el mismo Reniec lo reconoce.

Es necesario recordar que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social es el ente rector en materia de equidad de género, pero hasta ahora no se ha podido desempeñar como tal. Si no cuenta con los recursos humanos, técnicos y financieros, pero so-

bre todo si no tiene la decisión política para actuar en esta materia, difícilmente veremos a un Estado que orgánicamente lleve a cabo acciones inclusivas desde una perspectiva de género. Quedan pendientes, entonces, revisar la política en materia de violencia intrafamiliar y sexual; concentrar esfuerzos para realizar programas que respondan a los derechos económicos de las mujeres, en lugar de tener una serie de programas dispersos que no tienen un real impacto en la vida de las mujeres; hacer propuestas para la ley de derechos sexuales y reproductivos; en suma, liderar la aplicación e implementación de la Ley de igualdad de oportunidades en los diferentes espacios nacionales, regionales y locales.

No hay duda de que la sociedad civil continuará en su rol propositivo y de vigilancia, para que todo lo avanzado no retroceda. El camino es aún largo, el desarrollo y la pobreza no solo se superan con cambios de infraestructura: la calidad de los servicios, la equidad en el trato y la inclusión de todas las personas hará la diferencia.

7 Cladem, Flora Tristán, Manuela Ramos, Demus. *Informe Alternativo al Sexto Informe Periódico del Estado Peruano al Comité de la CEDAW*. Lima: Flora Tristán, 2006.



Fotografía: José Davila / TRIPODE



# MILITANCIA FEMENINA Y AGENDA PARTIDARIA

Ma. Jennie Dador  
Abogada

## MILITANCIA FEMENINA Y AGENDA PARTIDARIA

Los partidos políticos tradicionalmente han carecido de un sistema confiable de registro para su militancia, más aún cuando se trata de información desagregada por sexo. En este caso hay que tener en consideración que las mujeres peruanas alfabetizadas consiguieron el derecho al sufragio recién en el año 1956 y la igualdad constitucional en 1979; y que solo en el 2003, en virtud de la Ley de Partidos Políticos, Ley N° 28094, se estableció la obligación de entregar al Jurado Nacional de Elecciones, una vez al año, el padrón actualizado de militantes.

Para el año 2006, el promedio de mujeres militantes en los partidos políticos, por lo menos considerando a aquellos que superaron la barrera electoral en las elecciones generales, era del orden del 46%, mientras que el promedio de mujeres en las instancias de decisión y órganos de gobierno alcanzaba el 26%<sup>1</sup>. Si bien esta cifra evidencia todavía la existencia de una brecha de veinte puntos entre el porcentaje de mujeres militantes y las que ocupan cargos de dirección, es innegable que representa un avance frente al 13% de 1980.

El otro punto que también es importante considerar respecto a la militancia feme-

nina es si esta ha tenido o no un impacto en la conformación de las listas electorales, en la mayor presencia de mujeres en el Congreso y en los gobiernos locales y regionales; así como en la agenda por la igualdad de género.

Respecto a las listas electorales, los partidos u organizaciones políticas con la finalidad de cumplir la cuota de género del 30%, y evitar tachas u observaciones, colocan solo el mínimo necesario de mujeres en las listas. Así, por ejemplo, en el caso del distrito electoral de Lima, cuyo mínimo legal de candidatas mujeres al Congreso era de 11, de 22 listas solo dos partidos colocaron 3 candidatas por encima del mínimo; tres partidos, 2; y cuatro, 1 candidata. Es decir, también persiste la brecha entre la militancia femenina y la presencia de las mujeres en las listas electorales, situación que se agrava si se considera que un número importante de las candidatas no son militantes, sino más bien invitadas por el partido o agrupación política, lo que podría leerse como un desincentivo para la militancia femenina, ya que no sería necesariamente la militancia lo que les permite acceder a los cargos de representación. Por ende, no ayuda a la institucionalización de los partidos y los procesos de rendición de cuentas.

1 IDEA Internacional. *La igualdad esquivada. Una mirada de género a las elecciones generales 2006*. Lima, 2007.

## LA AGENDA PARTIDARIA

A pesar de que la militancia femenina en los partidos políticos representa el 46% y que el 49,8% del electorado lo constituye mujeres; todavía ellas no han logrado colocar los problemas que mayoritariamente las afectan en los programas partidarios, ni que estos problemas sean sentidos como una preocupación nacional. En otros casos, los temas aparecen más bien centrados en valores morales antes que en derechos individuales, o desde una mirada tradicional que ensalza el rol maternal e idealiza la familia como un espacio de relaciones de amor y solidaridad entre sus miembros, desconociendo que es también un lugar

en el que se dan relaciones de poder en términos de acceso y control sobre los recursos, así como situaciones de violencia, principalmente contra las mujeres, lo que limita el ejercicio de su autonomía para la toma de decisiones y las elecciones personales. Esta situación ha sido puesta en evidencia por la Endes Continua 2004 (Encuesta Demográfica y Salud familiar) al revelar que el 42% de las mujeres en edad fértil refiere haber sufrido violencia por parte de su pareja, asunto que además, de acuerdo con las encuestas del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, es la principal preocupación de las mujeres limeñas<sup>2</sup>, tal como se aprecia en el cuadro a continuación:

CUADRO 1. Principal preocupación de las mujeres limeñas

Tema	Año				Sexo	
	2004	2005	2006	2007	Masculino	Femenino
Violencia familiar	31,5	37,3	29,2	30,2	29,4	31,0
Desempleo	19,4	18,0	16,1	12,2	11,2	13,2
Falta de educación	12,7	14,2	15,8	17,0	14,2	19,6
Embarazos no deseados	—	—	13,7	15,4	17,6	13,3
Acoso sexual	24,1	13,9	12,7	14,0	14,9	13,0
Aborto	5,5	8,9	6,8	5,5	5,2	5,7
Poca participación en política	2,0	4,6	3,5	3,3	4,0	2,6
Salud precaria	1,7	1,9	1,4	2,0	3,0	1,1
No sabe	3,2	1,1	0,7			
No contesta	0,1					

Fuente: Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima. Encuestas aplicadas en Lima Metropolitana y Callao entre el 17 y 18 de febrero de 2006.

Elaboración: Propia

2 Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima. Encuesta aplicada en Lima Metropolitana y Callao entre el 28 de febrero y el 2 de marzo de 2006.

En las últimas elecciones, por ejemplo, a pesar de la indiferencia de los partidos y alianzas para discutir estos temas, en algunos casos la coyuntura los obligó a pronunciarse, como en el debate en torno a la anticoncepción oral de emergencia (AOE) y la impunidad frente a la violencia sexual. Esta situación de reticencia no solo se presenta en los llamados "clubes electorales" o agrupaciones que se forman para competir en un proceso electoral y que luego se desvanecen, sino que, frente a la crisis de representación, los partidos políticos tradicionales también evitan pronunciarse sobre temas que puedan dividir y polarizar a la ciudadanía —derechos sexuales y reproductivos, relaciones Estado/iglesias, aborto—, a fin de conseguir el mayor número posible de votos de los(as) electores indecisos(as)<sup>3</sup>.

Frente a este panorama es necesario insistir en que la democracia implica ciudadanía, espacios públicos, participación y no la disminución de temas del debate público, dejando para este espacio solo aquello que los otros han impuesto como agenda en tanto consideran que no lesiona sus intereses de grupo. Asimismo, advertir que la sustracción de problemáticas, como las relaciones estructurales de subordinación que viven las mujeres, no debe llevar a pensar que no existen, al interior de las agrupaciones políticas, posiciones tomadas, lo que sucede es que muchas veces son considerados como temas de "conciencia" y no de derechos

humanos, como sería el caso del derecho a la igualdad y a la no discriminación. Este silencio en el ejercicio del poder bien podría traducirse en retroceso para el goce y ejercicio de los derechos de las mujeres, más aún cuando los partidos políticos están poco institucionalizados y su funcionamiento interno es también poco democrático, por lo que carecen de normas y mecanismos para la toma de decisiones, así como de sistemas internos de rendición de cuentas a su militancia, y a la ciudadanía en general, respecto a su actuación política, la toma de posición frente a algunos temas, el sentido de la votación, entre otros.

### LAS AGENDAS PARTIDARIAS Y EL TRABAJO DESDE EL CONGRESO

Como resultado de las elecciones generales, 35 mujeres (29%) resultaron electas; sin embargo, actualmente la representación parlamentaria es de 34 debido a la suspensión de una congresista involucrada en un caso de corrupción, a la que le sucedió un varón.

Las 35 parlamentarias electas, a pesar de sus diferencias políticas, constituyeron la Mesa de Mujeres Parlamentarias, con la finalidad de promover cambios sustantivos y lograr la igualdad de género. Lamentablemente dicha Mesa no ha logrado posicionarse como el espacio de coordinación política para la promoción de la igualdad de género.

3 Programa Mujer y Democracia en el Mercosur. *Silencios y susurros. Ciudadanía y género en las campañas presidenciales de Argentina, Chile y Uruguay*. Santiago de Chile: Fundación Henrich Böll, 2000. pp. 34 y ss.



En cuanto a la participación de las congresistas en las instancias de dirección del Parlamento, se tiene que, para el periodo anual de sesiones 2006-2007, la Mesa Directiva estuvo integrada por tres mujeres (75%); y para el periodo 2007-2008 su presencia se ha reducido a solo una vicepresidencia (25%).

Asimismo, pese a la alta representación femenina, para el periodo de sesiones 2006-2007 solo 4 de las 24 comisiones ordinarias de trabajo estuvieron presididas por mujeres, es decir un 18%, cifra que guarda relación con el histórico de los últimos años, de lo que podemos observar que se ha incrementado a 8 (36%) para el periodo de sesiones 2007-2008.

En el marco de esta nueva representación parlamentaria, durante el año 2007 se aprobaron las siguientes normas:

- » Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones, Ley N° 28983.
- » Registro de deudores alimentarios, Ley N° 28970.
- » Expedición de nueva partida cuando el reconocimiento se realiza con posterioridad a la fecha de inscripción, Ley N° 29032.
- » Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que se aprobó sin garantizar la composición paritaria del gabinete, Ley N° 29158.
- » Ley que modifica el artículo 47° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, incorporando en el análisis de la evaluación presupuestal la

« Las 35 parlamentarias electas, a pesar de sus diferencias políticas, constituyeron la Mesa de Mujeres Parlamentarias, con la finalidad de promover cambios sustantivos y lograr la igualdad de género. Lamentablemente dicha Mesa no ha logrado posicionarse como el espacio de coordinación política para la promoción de la igualdad de género.»

incidencia de políticas de equidad de género, Ley N° 29083.

Aprobación que, como es de imaginarse, produjo debates y contrapropuestas para llegar al consenso, lo que en el contexto nacional de alta fragmentación de las organizaciones políticas, y su dispersa representación en el Parlamento, habrá significado algunas veces convertirlas en normas sin mayor contenido o inocuas, en términos de igualdad de género.

Dentro de lo que quedó pendiente podemos señalar:

- » Ley de salud sexual y reproductiva.
- » Cobertura de la violencia familiar y sexual, desde el Seguro Integral de Salud.
- » Adecuación de la legislación penal a la Corte Penal Internacional.
- » Proyectos que procuran despenalizar las relaciones consentidas entre adolescentes- indemnidad sexual (proyectos N° 207 y 1055).

« En algunos casos las propuestas no han sido siquiera debatidas al interior de las comisiones y no ha habido un interés por promoverlas, pero en muchos otros han sido encarpadas por temor al debate público y a tener que tomar posiciones que... podrían considerarse anti populares por algunos sectores.»

- » Ley que elimina las causales de separación de cadetes de las Fuerzas Armadas y Policiales por razones de matrimonio o maternidad (proyecto N° 1362).

En algunos de estos casos las propuestas no han sido siquiera debatidas al interior de las comisiones y no ha habido un interés por promoverlas, pero en muchos otros han sido encarpadas por temor al debate público y a tener que tomar posiciones que, incluso siendo favorables a los derechos de las mujeres, podrían considerarse anti populares por algunos sectores.

Para dar un ejemplo de lo dicho anteriormente, observemos los argumentos que se esgrimieron durante los debates parlamentarios:

Este proyecto[...] podría vulnerar incluso la Constitución, porque se refiere constantemente a igualdad de género, a equidad de género, a salud sexual y reproductiva, a derechos sexuales y reproductivos; en fin, a una serie de términos que no están contemplados en la Constitución, que habla de derechos humanos en general, que habla de igualdad de sexo, no de género.

Pero también podría vulnerar las 31 políticas del Acuerdo Nacional, en las que se habla de enfoque de género, ni siquiera de equidad y de igualdad. Tampoco se habla en ellas de salud sexual, sino simplemente de salud integral<sup>4</sup>.

Hay una controversia[...] sobre el mecanismo de acción de la píldora del día siguiente, que los científicos bien han demostrado que no es abortivo. Pero una cosa es la evidencia científica y otra es la fe religiosa, la creencia religiosa que tenemos los ciudadanos en el mundo y por este tema considero sí importante que esto puede ser votado por separado, dado que es una opción personal, por más que la evidencia científica así lo demuestre<sup>5</sup>.

De lo anterior, podemos deducir que el terreno de disputa sigue siendo el control

4 Congreso varón del partido Acción Popular (AP) opera desde la bancada de la Alianza Parlamentaria. Comisión Permanente 27.02.07. Debate de la Ley de Igualdad de oportunidades entre mujeres y varones. En Movimiento Manuela Ramos. *Revista Cuarto femenino*, N° 26, febrero de 2008, Lima.

5 Congreso del Partido Aprista Peruano (APRA). Pleno del Congreso 15.11.07. Debate sobre la incorporación de la atención de la violencia familiar y sexual en el Seguro Integral de Salud. En Movimiento Manuela Ramos. *Revista Cuarto femenino*, N° 26, febrero de 2008, Lima.

del cuerpo y la sexualidad de las mujeres y de las(los) adolescentes. Lamentablemente, el debate se hace difícil no solo porque no se quiere reconocer el motivo real que subyace a la disputa, sino porque mientras para unos(as) la argumentación debe darse desde el marco de los derechos humanos (libertad, autonomía, vida, igualdad y no discriminación) y los programas políticos; para otros(as) es un tema de personas incapacitadas cuyos intereses hay que tutelar, así como de dog-

mas religiosos, los que, siendo personales, trascienden al púlpito y se pretende que operen como razón de Estado. Esto último es posible, pese a que el Perú es un Estado constitucionalmente laico desde 1933, no solo por el afán de la iglesia, sino por la debilidad de nuestros gobiernos, los que ante la ausencia de legitimidad social vuelven su mirada a las antiguas fuentes de sustento del poder, como las históricas alianzas entre botas y sotanas.



Fotografía: Humberto Ortega / Iniciativa Social Blanco y Negro



# INSEGURIDAD CIUDADANA Y CRIMEN ORGANIZADO: ¿CUÁNDO SE CRUZARÁN SUS CAMINOS?

Carlos Basombrío Iglesias  
Sociólogo y analista político

# INSEGURIDAD CIUDADANA Y CRIMEN ORGANIZADO: ¿CUÁNDO SE CRUZARÁN SUS CAMINOS?

## LA SEGURIDAD COMO DERECHO

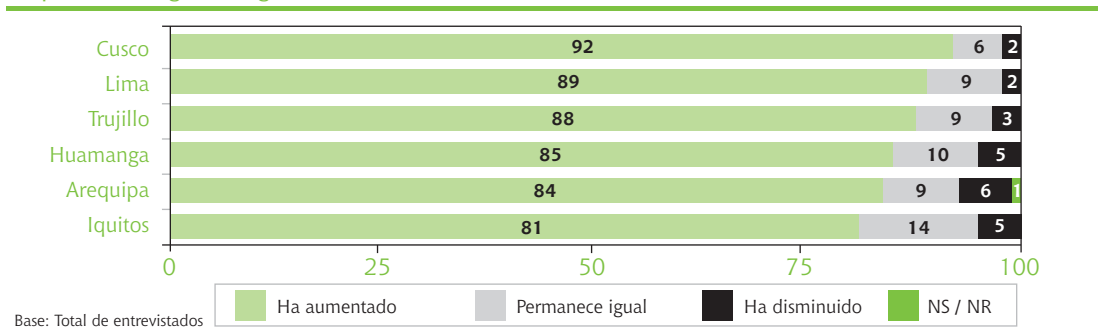
Las visiones modernas y democráticas de la seguridad ciudadana definen a la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado. A la vez, en las discusiones sobre desarrollo sostenible se incluye cada vez más el tema del acceso a la seguridad, junto con el de la educación, la salud y la justicia, como uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de oportunidades para todos.

Así, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos define seguridad ciudadana "como aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para pre-

venir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas". Por otro lado, agrega:

Cuando el Estado, ya sea por acción o por omisión –falta de articulación de estrategias, planes y políticas adecuadas–, no garantiza la seguridad de los individuos y los derechos que la misma lleva aparejada (vida, libertad, integridad, propiedad, igualdad ante la ley e igualdad de oportunidades etc.), incumple tres tipos de obligaciones estatales al respecto, como son las de respetar, proteger y cumplir, derivando en el fracaso parcial en garantizar y proteger los derechos humanos de toda la población, especialmente de aquella más vulnerable a la violencia, justamente aquellos con más problemas de destitución de derechos (IIDH/ USAID: 2007).

GRÁFICO 1. ¿Considera usted que en los últimos años el delito en el Perú ha aumentado, disminuido o permanece igual?, según ciudad



Fuente: Encuesta de Victimización, Mininter, Diciembre 2005

En el Perú, la Defensoría del Pueblo ha desarrollado una visión similar:

La vigencia efectiva de los derechos humanos requiere del compromiso de las diferentes entidades del Estado con la seguridad de los entornos sociales en los que se desarrolla la vida ciudadana [...]. Por ende, debería ser consustancial a todo gobierno democrático una política de Estado en materia de seguridad ciudadana que refleje claramente las responsabilidades y actividades concretas del gobierno, en cada nivel del mismo. En contraste, la ausencia de esta política o la existencia de alguna que no funcione o la haga deficientemente, debe considerarse como una señal de incumplimiento de funciones esenciales de gobierno (Defensoría del Pueblo: 2008).

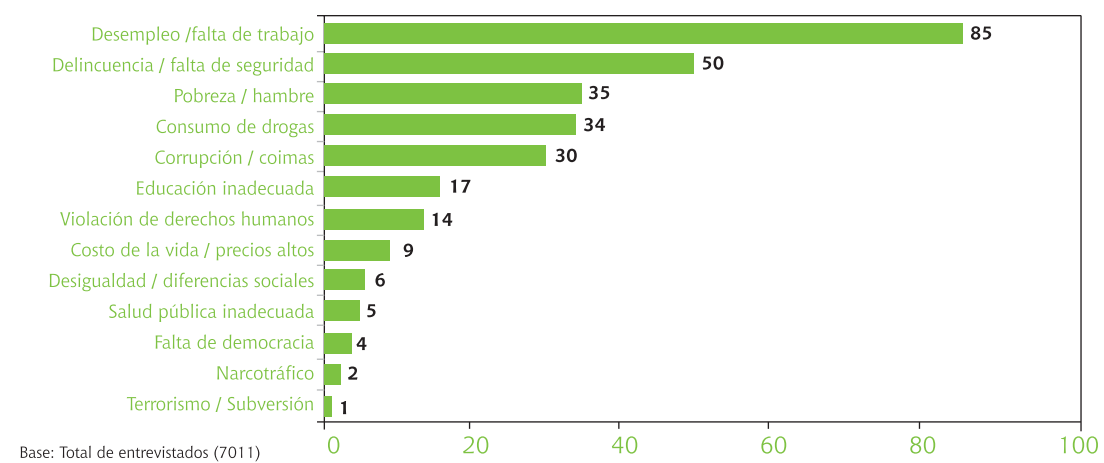
Las manifestaciones del problema de la inseguridad varían de acuerdo a cada país. En el caso peruano las dos principales amenazas a la seguridad provienen, de un lado, la criminalidad común, expresada

en los robos y asaltos contra personas, domicilio y vehículos; y, del otro, el narcotráfico. A continuación presentamos un breve panorama de lo ocurrido en esos dos frentes en el año 2007, así como un análisis de la respuesta del Estado.

## LA EVOLUCIÓN DE LA CRIMINALIDAD COMÚN

Desde hace varios años, la población de las principales ciudades ubica el problema de la criminalidad común como uno de los que mayor afectan fundamentalmente. De acuerdo con la única Encuesta de Victimización, que incluye información comparativa para una muestra significativa de ciudades del país, el porcentaje de las personas que consideran que en los últimos años el problema del delito ha empeorado llega a un casi unánime 92% en el Cusco, 89% en Lima y en Iquitos -la "menos preocupada"- alcanza el 81% (ver gráfico 1). Por otro lado, es revelador también el peso importante de los temas vinculados a la inseguridad cuando la pregunta requiere al entrevistado un listado de los principales problemas del país (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2. En su opinión y con la siguiente tarjeta, ¿cuáles son los tres principales problemas del país?



Fuente: Encuesta de Victimización, Mininter Diciembre 2005.

CUADRO 1. ¿Podría decirme si Ud. ha sido víctima de algún delito en el último año?

Respuestas	Total %	Sexo		Grupo de edad			Nivel socioeconómico		
		Masculino	Femenino	18 a 29	30 a 44	45 o más	A/B	C	D/E
Sí	29	28	29	30	28	27	37	29	24
No	71	72	71	70	72	73	63	71	76
Total %	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base de entrevistas ponderadas	476	236	240	172	171	133	90	233	154

Fuente: Encuesta PUCP, Lima Metropolitana, agosto 2007.

Lamentablemente no existen estadísticas policiales confiables para medir la magnitud real del problema y menos aún su evolución en el último año. Una encuesta reciente de la Pontificia Universidad Católica del Perú para Lima Metropolitana da cuenta de que la tasa de victimización (si la persona ha sido víctima de un delito en el último año) alcanza a una de cada tres personas (ver cuadro 1), lo que se encuentra por encima del promedio latinoamericano y ayuda a entender por qué, independientemente de que la ocurrencia de delitos graves sea baja, existe una alta sensación de inseguridad. En este punto debemos señalar que no son los homicidios y los secuestros, como en otros países, los que atemorizan más a la población, sino que la principal preocupación es, de lejos, el robo en sus diferentes variantes: viviendas o locales (21%), robos al paso (18%), arrebatos con violencia (16%) (ver cuadro 2).

¿Qué ha hecho el Mininter en 2007 respecto al problema de la delincuencia común? Muy poco. La lógica que ha primado es que es un asunto de recursos insuficientes y leyes más duras. Con relación a esto último, el gobierno dio un paquete de medidas legislativas, por facultades delegadas otorgadas por el Congreso, que

en general se orientaron a aumentar penas, reducir beneficios penitenciarios y facilitar la actuación policial en campos muy específicos. El paquete legislativo incluyó también un polémico decreto sobre exención de responsabilidad penal a favor de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales cuando "en cumplimiento de su deber, y en uso de sus armas en forma reglamentaria, cause lesiones o muerte" (Decreto Legislativo N° 982). En general es importante señalar que si bien algunas de las modificatorias legales eran necesarias, otras fueron redundantes y en algunos casos se insiste en el error de sobrepenalizar delitos menores, lo que termina siendo un estímulo perverso para que ocurran delitos más graves. De este modo, si por robar se da dos años de prisión y por robar y matar más o menos la misma pena, la sobrepenalización no inhibe la comisión de delitos mayores.

Por el lado de los recursos, la apuesta fundamental, tanto de Pilar Mazzetti como de Alva Castro, ha sido tratar de mejorar la seguridad vía la compra de un número significativo de patrulleros. Como se sabe, en ambos casos las licitaciones fueron anuladas, luego de indicios de corrupción en los respectivos procesos.



CUADRO 2. ¿De qué tipo de delito fue víctima?

Respuestas	Total %
Robo al paso (de bolso, cartera, celular)	41
Atraco (con violencia o amenaza)	23
Robo en vivienda o local	19
Fraude o estafa	5
Robo de objetos en su vehículo	4
Robo de vehículo	3
Agresión personal	2
Amenazas o intimidaciones	1
Abusos o coacciones por parte de agentes de la autoridad	1
Actos de vandalismo	1
Total %	100

Fuente: Encuesta PUCP, Lima Metropolitana, agosto 2007.

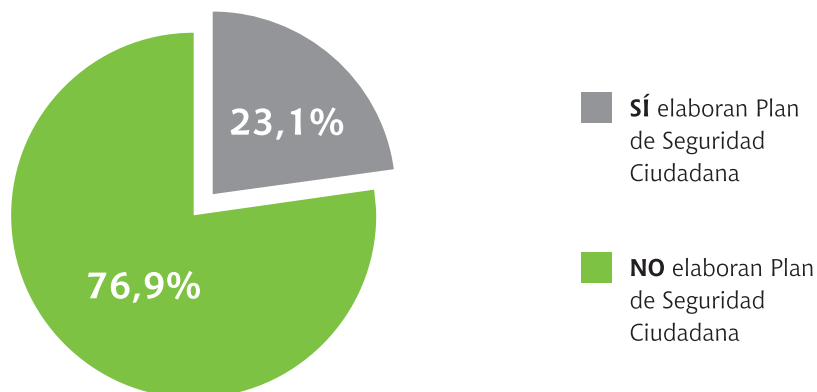
Hay que anotar al respecto que si bien hay una necesidad real de mayor equipamiento, existe el riesgo que los nuevos vehículos sean subutilizados y no se usen para patrullar, como ocurre con los actuales, por los graves problemas de corrupción en la asignación de combustible, que sucede en casi todas las unidades policiales.

En general, ni las leyes ni los recursos por sí solos han significado, ni significarán, cambio importante en la situación de seguridad ciudadana, en la medida en que no se hace frente a los dos problemas fundamentales. Por un lado, la urgencia de una profunda reforma de las instituciones del sistema penal, que enfrente los problemas de corrupción e ineficiencia que hoy las aquejan. Esta necesidad incluye desde la PNP hasta el INPE, pasando por el Ministerio Público y el Poder Judicial. Sin instituciones modernas, eficientes, democráticas y con capacidad de combatir la corrupción a su interior, poco se puede hacer frente al crimen.

De otro lado, urge el desarrollo de políticas de prevención social y situacional.

Salvo casos locales muy aislados y esfuerzos puntuales de la Policía, en el Perú no existe una política de prevención del delito que enfrente los problemas sociales, económicos y de convivencia urbana, que incrementan la posibilidad de ocurrencia de hechos criminales. Ello pese a que con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana existe en el Perú, desde hace cuatro años, un marco legal pertinente para el desarrollo de políticas de prevención, que involucra a los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local) y permite la participación de los diversos actores, públicos y privados, que se requiere comprometer para ello. Sin embargo, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana carece de liderazgo y ha sido relegado a ser una oficina burocrática en el Mininter. Al respecto habría que referirnos al reciente informe de la Defensoría del Pueblo, citado anteriormente, en donde se constata lo poco que se ha avanzado en el Sistema en el último tiempo. Entre los muchos indicadores de este estancamiento, la Defensoría del Pueblo da cuenta de cómo el 76,9% de los Comités Regiona-

GRÁFICO 3. Elaboración de Plan de Seguridad Ciudadana 2007 en los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana



**Fuente:** Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 132 - ¿Ciudadanos desprotegidos?: estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

les no ha dado el primer paso en la elaboración un plan de seguridad ciudadana (ver gráfico 3).

### LA EVOLUCIÓN DEL NARCOTRÁFICO

En el año 2007 se ha consolidado una evolución negativa de la situación del narcotráfico y su impacto en la vida nacional, lo cual se venía gestando desde hace varios años. Ello se expresa en un conjunto de elementos: i) la pasta básica de cocaína se elabora en las chacras de muchos campesinos coccaleros, haciéndose más borrosa la distinción entre un problema social y una actividad delictiva; ii) la PBC se convierte en cocaína en el país, ya no llega a su destino por vía aérea sino por los puertos y carreteras, lo que involucra la vida interna del país (creciendo la economía ilegal); iii) existe un proceso de desplazamiento de los narcotraficantes colombianos por carteles mexicanos, lo que ha generado conflictos violentos internos entre ellos, que se expresa en múltiples asesinatos por parte de sicarios, en

Lima y en otras ciudades; iv) varias autoridades han sido asesinadas por acción de narcotraficantes; v) existen denuncias que acusan a jueces o fiscales proteger a narcotraficantes con sus decisiones; y vi) crecimiento de la microcomercialización de drogas y el clima de violencia en barrios de diversas ciudades del país.

### ¿A DÓNDE VAMOS?

A mi juicio, el Perú está en una etapa de deterioro lento pero constante de su situación de seguridad interna. No estamos aún en un nivel equivalente al que han llegado países como México, Guatemala, El Salvador, Venezuela o Colombia, sin embargo, hay un conjunto de factores "estructurales" que pueden contribuir a que ese sea nuestro destino. Entre ellos podemos mencionar: i) todas las etapas del narcotráfico ocurren dentro del país, lo que impacta en el crecimiento de la economía ilegal y sus nexos en el país; ii) hemos tenido una historia previa de conflicto y violencia; iii) debilidad y ausencia del Estado en muchas zonas del país; iv)

magnitud de la exclusión social y desigualdad; v) gran tamaño de la economía informal; vi) abdicación de la clase política por liderar verdaderas políticas de seguridad.

Es verdad que aún no hemos llegado al punto de no retorno en que parecen encontrarse otros países, y en donde la situación cambia cualitativamente para peor, pero de no actuarse con el sentido de urgencia que la situación merece, esta situación bien podría configurarse en lo que queda de este gobierno.

¿Cómo definir el punto de no retorno? Cuando se conjugan los siguientes elementos: i) el crimen común es manejado por el crimen organizado; ii) se produce un incremento significativo de los secuestros y homicidios; iii) existen territorios liberados para el crimen, incluso en las ciudades; iv) las instituciones del sistema penal se encuentran infiltradas a tal punto que son funcionales a la lógica criminal; v) en el poder político y en medios de comunicación se encuentran cómplices de las mafias; vi) aparecen grupos económicos cuyos recursos están ligados al narcotráfico. Afortunadamente, aún no se configura un cuadro con esas características, pero los signos de que hacia allí podríamos ir son alarmantes. Para todos y cada uno de esos ítems se podría citar hechos específicos en 2007 que confirmarían que la situación se deteriora, aun

cuando, como conjunto, estamos en la fase inicial y relativamente controlable del problema.

Urge en el año 2008 que el gobierno le dé verdadera prioridad política al problema de la seguridad en el país. Ello pasa, en primer lugar, por reemplazar al Ministro del Interior, que no comprende lo que está en juego. En segundo lugar, se requiere asumir que el tema de la seguridad trasciende largamente a lo que puede hacer la Policía, por lo que hay que diseñar una verdadera política pública en la materia, que involucra múltiples sectores así como una combinación de estrategias de distinto orden. En tercer lugar, retomar los esfuerzos de reforma institucional en la Policía, modernizándola, limpiándola de corrupción, profesionalizándola y haciéndola más transparente y sujeta a fiscalización.

Si no se actúa de ese modo y si la situación sigue deteriorándose, habríamos agregado un problema mayúsculo a los que ya tenemos. Se haría más difícil el desarrollo nacional y en particular se afectaría de manera significativa la calidad de vida de los más pobres, tanto por las usuales restricciones a sus derechos fundamentales con las que vienen acompañadas las políticas en situaciones de crisis, como por los efectos y costos que trae un mayor nivel de violencia y delincuencia.

#### BIBLIOGRAFÍA

Defensoría del Pueblo

2008 Informe Defensorial N° 132 - ¿Ciudadanos desprotegidos?: estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Lima: Defensoría del Pueblo.

IIDH/ USAID

2007 Seguridad Ciudadana en América Latina: una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica: IIDH.



Fotografía: Soledad Samamé / Iniciativa Social Blanco y Negro



## JUICIO A FUJIMORI

José Ugaz

Abogado penalista, socio del Estudio Benites, Forno y Ugaz, ex procurador para el caso Montesinos y Fujimori y ex funcionario de la Unidad Anticorrupción del Banco Mundial.

## JUICIO A FUJIMORI

La corrupción es un fenómeno que se remonta a tiempos inmemoriales en el Perú. A lo largo de nuestra historia, son innumerables los escándalos que por este motivo han remecido las estructuras sociales del país, especialmente aquellos vinculados a la función pública y la política. Casos como el de la Página 11 y la compra de las naves Mantaro y Pachitea durante el primer y segundo gobierno de Belaúnde, respectivamente; las diversas irregularidades cometidas durante el gobierno militar (en la JAN, entre otras instituciones); el del tren eléctrico en el primer gobierno de García, el soborno del caso Bavaria; las diversas denuncias contra los familiares del presidente durante el gobierno de Toledo, y, recientemente, los escándalos vinculados a la compra de patrulleros y ambulancias, la contratación de empleados fantasmas en el Congreso y la existencia de pagos indebidos por sospechosos de narcotráfico a diversos funcionarios públicos en el actual régimen, son solo algunos ejemplos de la presencia cotidiana de la corrupción durante los últimos seis gobiernos.

Sin embargo, nada de lo vivido en materia de corrupción en el pasado resulta comparable con lo ocurrido durante el gobierno autoritario del ex presidente Alberto Fujimori Fujimori. Ello básicamente por dos razones fundamentales: primero, porque nunca antes la corrupción alcanzó los niveles generalizados de copamiento en todos los niveles del Estado ni tuvo el carácter sistémico (corrupción estructural enquistada en el centro del poder mis-

mo) que caracterizó al fujimorismo; y, segundo, porque no existe precedente a nivel mundial en que actos de corrupción hayan sido masivamente filmados, lo que ha permitido contar con cientos de imágenes que acreditan indubitablemente muchos de los delitos cometidos.

Luego de la caída del régimen dirigido por la organización criminal liderada por el propio Presidente de la República, su asesor personal y el Comandante General de las Fuerzas Armadas, las investigaciones revelaron que se trató de una verdadera "captura del Estado" por parte de esta red delictiva, que copó prácticamente todos los ámbitos del sector público y muchos de la actividad privada. Prueba de ello es que, entre las personas detenidas por haber integrado este grupo criminal, no solo encontramos el triunvirato mencionado, sino también la Fiscal de la Nación, el presidente del Congreso, magistrados de la Corte Suprema, jueces y fiscales de diversas instancias, el presidente del Jurado Nacional de Elecciones, congresistas, alcaldes, generales de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, empresarios, etc.

Dan cuenta de la dimensión del fenómeno no solo los más de 1 200 procesados en aproximadamente 200 juicios penales, sino también los cerca de US\$250 millones de dólares recuperados desde que se iniciaron las investigaciones a fines del año 2000.

Una de las razones por las que la corrupción en nuestro medio ha sido tan prolifi-

ca tiene que ver, entre otros factores, con la impunidad que ha rodeado siempre a quienes han incurrido en ella. Por esta razón, ha sido muy importante, de cara al futuro, que la mayoría de los actores principales de estos delitos, sin importar condición social, poder económico o político, haya tenido que enfrentar a la justicia.

Los primeros días del mes de noviembre del año 2000, confrontado con las evidencias que lo delataban como cómplice – por acción u omisión – de los principales delitos cometidos por la red criminal que gobernó el país durante su régimen, Fujimori optó por huir del país para refugiarse en territorio japonés amparado en su pretendida nacionalidad nipona. Sea por su nostalgia del poder, por un mal cálculo político o por ambos, el prófugo decidió acercarse al Perú con la expectativa de reingresar al país en olor a multitud una vez que las masas supieran que estaba en la frontera. Lamentablemente para él, ni las masas clamaron por su regreso, ni las autoridades chilenas – encabezadas por su virtual presidenta Michelle Bachelet – se hicieron de la vista gorda, procediendo a detenerlo luego de las primeras horas de desconcierto, lo que dio inicio a uno de los pocos procesos exitosos de extradición de un ex presidente.

Sin duda, entre los hechos más destacados de 2007 se encuentra el proceso de extradición seguido contra Fujimori. Gracias a la amplia cobertura periodística que lo rodeó, y que permitió confrontar públicamente los argumentos del Estado peruano con los de la defensa del extraditable, la opinión pública tuvo la oportunidad de conocer con más detalle los graves delitos por los que se acusa al ex

mandatario, y enterarse, de esta forma, que el mito del dictador honesto (derrumbado luego del descubrimiento de las millonarias cuentas de Pinochet en Estados Unidos) no existe en la realidad. Más aún, la ciudadanía pudo asistir a un debate sobre la responsabilidad penal del máximo gobernante de un país por asesinatos cometidos por un grupo de sicarios actuando al interior del ejército por disposición de los mandos superiores. Si Fujimori planificó y ordenó tales asesinatos, no cabe duda que asume responsabilidad penal como autor intelectual de esos delitos, ¿pero si simplemente supo que se iban a cometer y no hizo nada por evitarlos pudiéndolo hacer?, ¿si los trató de encubrir amnistiando a los ejecutores, o de justificar felicitando y promoviendo a los asesinos como héroes de la lucha contra el terrorismo? Conceptos jurídicos como el de "comisión por omisión", "autoría mediata" o "dirección de aparatos de poder organizado", barajados a lo largo del debate, fueron enseñándole al ciudadano promedio que no solo es responsable de un asesinato quien aprieta el gatillo, sino también quien dispone la muerte teniendo el poder suficiente para

---

« Una de las razones por las que la corrupción en nuestro medio ha sido tan prolífica tiene que ver... con la impunidad que ha rodeado siempre a quienes han incurrido en ella. Por esta razón, ha sido muy importante... que la mayoría de los actores principales de estos delitos... haya tenido que enfrentar a la justicia.»

---

que otros lo ejecuten, o que pudiendo evitarlo por la posición que ocupa, no lo hace.

Aclarando el velo de confusión generado por los adeptos incondicionales al ex presidente, la justicia chilena nos demostró que para que un ex gobernante acusado de corrupción y asesinato sea juzgado en su propio país, no es necesario que exista prueba plena de la comisión de los delitos, sino que basta la concurrencia de indicios razonables o suficientes, pues precisamente la extradición no es un juicio sobre la inocencia o culpabilidad, sino simplemente un decisión de entrega a otro país para que allí sea juzgada esa inocencia o culpabilidad.

Sin embargo, ninguna de estas lecciones de pedagogía jurídico-penal ha sido tan importante como el acto mismo de la entrega de Fujimori y su sometimiento a la justicia peruana. La fuerza vital de la imagen de un ex presidente, hasta hace poco todopoderoso, sentado en el banquillo de los acusados dando cuenta a la justicia de sus actos, es, sin duda, la mejor lección de todas.

El proceso penal que se ha iniciado contra Fujimori, sea cual fuere el resultado final, es un logro que debe enorgullecer a todos los peruanos por diversas razones. Por primera vez en la historia del Perú se logra un objetivo de esta magnitud por la suma de esfuerzos de diversas instituciones y personalidades, y la voluntad política al más alto nivel –mérito inicial del difunto presidente Paniagua– continuada con ciertos vaivenes en los gobiernos posteriores.

En ese sentido, podemos afirmar que el balance de 2007, en lo que se refiere a

lucha anticorrupción, es positivo, en la medida en que prevaleció la justicia haciendo posible la entrega del ex presidente al Perú para ser juzgado, y porque se ha dado inicio a un proceso judicial que no ha sido cuestionado por ninguna de las partes interesadas y que goza de aceptación universal –algo absolutamente inusual en el Perú–, dado su impecable manejo por parte de los jueces a cargo.

Un mensaje sin duda poderoso es que no importa el poder económico o político que ostente quien incurre en actos de corrupción pública, tarde o temprano será sometido a la justicia. Es cierto que no han sido procesados todos los que deberían (en un proceso anticorrupción de esta magnitud resulta imposible), y que no todos los procesos han tenido el avance o resultado esperados. Sin embargo, que los máximos responsables de la corrupción y los asesinatos estén detenidos, en algunos casos condenados y en otros en proceso, constituye un logro sin precedentes en el país y resulta destacable a nivel mundial, toda vez que son muy pocos los países que han podido alcanzar semejantes objetivos.

Se dice que el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente. Es frecuente en países como el nuestro, con una tradición autoritaria –y el gobierno de Fujimori claramente fue un régimen autoritario–, que la concentración de poder, aunada a la fragilidad institucional, la falta de transparencia y la ausencia de mecanismos de control, determinen que la corrupción sea extendida. Pero cuando un grupo monopoliza el poder y abarca todo el aparato estatal, la corrupción da un salto cualitativo y se convierte en sistémica, subordinando los designios del país a la



volunta de una organización criminal, como ocurrió en el Perú de Fujimori.

Por esa razón, es indispensable para la viabilidad de un país que los gobernantes y funcionarios que detentan el poder sean permanentemente fiscalizados, y en aquellos casos en que cometen irregularidades, abusando de su posición de poder para obtener beneficios personales, sean investigados y sancionados. No hay peor mensaje a la población en general, y aliciente para la comisión de actos de corrupción, que dejar impunes estos delitos.

Fujimori en el banquillo de los acusados es una buena señal. A ella se suma un juicio impecable que, al ser difundido por los medios de comunicación además, cumple una función pedagógica. Sin embargo, el resultado del juicio será de gran importancia, por lo que, de probarse judicialmente la responsabilidad penal del ex presidente, será de vital importancia que este sea condenado a una sanción ejemplar, acorde con la alta función pública que desempeñó como máxima autoridad del país.

No deja de llamar la atención la actitud asumida no solo por los partidarios de Fujimori, sino por un sector de la población que, ante los avatares del proceso penal al que es sometido el ex presidente por graves violaciones a los derechos humanos y corrupción, considera que debe ser exonerado de toda responsabilidad pues, gracias a él, el país fue pacificado. En una radicalización del nefasto "roba, pero hace obra", estos compatriotas justifican los asesinatos y robos en función a los resultados obtenidos por el gobierno. Esta posición no solo es moralmente inaceptable, sino que además constituye un

---

« No deja de llamar la atención la actitud asumida no solo por los partidarios de Fujimori, sino por un sector de la población que, ante los avatares del proceso penal al que es sometido el ex presidente por graves violaciones a los derechos humanos y corrupción, considera que debe ser exonerado de toda responsabilidad pues, gracias a él, el país fue pacificado.»

---

grave caldo de cultivo para que, en el futuro, el país vuelva a caer en manos de la corrupción para beneficio de unos cuantos, con todo lo grave que ello implica para el resto de la población, especialmente para los más pobres.

Existe una innegable relación entre corrupción, pobreza y desarrollo. Las inmensas cantidades de dinero que son desviadas por la corrupción, finalmente, son recursos que dejan de invertirse para aliviar la situación de las grandes mayorías. Cuando el Estado es capturado por un grupo de interés o una red delictiva, dejan de atenderse las necesidades básicas de la población menos favorecida para priorizar las ganancias ilegales de los corruptos. Si los cientos de millones de dólares saqueados al Estado durante el fujimorismo se hubieran invertido en salud, educación, vivienda y otros programas sociales, se hubiera aliviado la pobreza de millones de peruanos y salvado cientos de vidas. La corrupción impide el desarrollo no solo porque profundiza las condiciones de desigualdad y afecta la prestación de servicios indispensables a la población, obstaculizando la redistribución de los

recursos, sino también por sus graves consecuencias inmateriales que debilitan al Estado. Luego de lo ocurrido en la década del fujimorismo, es evidente que la población ha incrementado significativamente su desconfianza en el Estado y en las instituciones públicas. Prueba de ello es que a poco de haberse develado la red corrupta que gobernó al Perú en la década pasada, el asesor legal del presidente Toledo fue capturado y encarcelado por actos de corrupción, y varios integrantes de la familia presidencial se vieron envueltos en escándalos públicos por irregularidades cometidas valiéndose de su cercanía al poder. En igual sentido, un magistrado de la Corte Suprema fue sorprendido cobrando US\$300 dólares y una bolsa de chifles por favorecer a un litigante, y varios congresistas han enfrentado proce-

sos por contratar empleados "fantasmas" para beneficiarse con sus sueldos.

Por estas razones, el proceso anticorrupción llevado adelante por el Perú, a pesar de sus debilidades y contradicciones, conlleva un mensaje para el futuro: el que la hace, la pagará sin importar el poder que haya ostentado en un período determinado. La mejor forma de impedir que la corrupción se extienda, y que el nivel que alcanzó en la década pasada se repita, es desterrando la impunidad de nuestra historia, investigando los hechos con imparcialidad pero con firmeza y sancionando, sin contemplaciones, a quienes traicionaron el mandato popular para servir a la población desde una función pública anteponiendo su beneficio personal al de todos los peruanos.

**ANEXO**



Fotografía: Ytalo Pesantes / Iniciativa Social Blanco y Negro

## PROGRAMA MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES

**E**l objetivo del programa es contribuir a la formulación de políticas públicas, visibilizando y proponiendo modelos alternativos viables de pequeña agricultura que promuevan dinámicas de mercado de economías subnacionales.

Para ello, trabajamos con diversas organizaciones tales como Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), a la que apoyamos en su proceso de institucionalización y en el desarrollo de su capacidad propositiva. El sostenido proceso de institucionalización de CONVEAGRO se ve alentado por el reconocimiento de otros sectores y entidades importantes como la Comisión Agraria del Congreso y el Ministerio de Agricultura. Entre las actividades desarrolladas con ellos, podemos mencionar el foro se-

manal Martes Agrario, que convoca a dirigentes de gremios y representantes de organizaciones ligadas al sector, así como especialistas y funcionarios del Estado. Asimismo, junto a la REMURPE (Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú), CONVEAGRO ha constituido una red rural que tiene como soporte la reactivada Red de Periodistas Agrarios. Estas acciones se ven complementadas con proyectos de desarrollo de capacidades y competitividad en tres regiones del país: Puno, Apurímac y Piura.

Otro socio estratégico es la Junta Nacional del Café (JNC), que logró, luego de varios años de trabajo, dos hechos muy importantes para el sector cafetalero peruano: la reincorporación del Perú a la Organización Internacional del Café y la declaratoria del café como producto nacional de bandera, que permitirán una apertura de oportunidades a escala internacional. Por otro lado, se ha logrado llevar al Congreso la Propuesta de Ley de Creación del Consejo Nacional del Café, así como la entrega a la Comisión Agraria del Proyecto de Ley de Promoción del Cooperativismo.

Por otro lado, el modelo asociativo de las cooperativas vinculadas a la JNC es crucial para responder al reto de desarrollar capacidades de gerencia y administración en las organizaciones que buscan vincularse a mercados. Así también, otro reto consiste en la necesidad de articular esfuerzos con los gobiernos regionales y locales para el establecimiento de relaciones horizontales que permita, a estos pequeños y medianos productores, influir en la implementación de políticas públicas.



Organización de productores agrarios y régimen tributario especial.  
CONVEAGRO



Proyecto de Ley: Régimen especial del productor agrario - REPA.  
CONVEAGRO



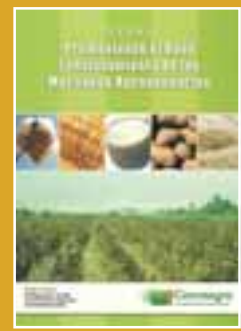
Perú: Productos agrarios sensibles en el Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina-CAN y la Unión Europea-UE.  
CONVEAGRO



Plan estratégico institucional.  
CONVEAGRO



Manual de control de calidad de azúcar integral ecológica o panela granulada.  
CEPICAFE, ISCOD, OXFAM, FONCODES



Promoviendo el buen funcionamiento de los mercados agropecuarios.  
CONVEAGRO



Fotografía: Maribel Sánchez / OXFAM

## PROGRAMA GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES Y AYUDA HUMANITARIA

**E**l principal objetivo del programa es proteger la vida, salud y medios de vida de hombres, mujeres, niños y niñas que enfrentan riesgos de desastres. Asimismo, nos hemos propuesto incidir en el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) con el fin de generar una institucionalidad eficiente frente a los riesgos; por un lado, buscando mejorar la respuesta y por otro, incorporando en los planes locales y regionales de desarrollo un enfoque de derechos.

En el periodo 2007-2008 se realizaron muchas actividades en las que se buscó fortalecer las capacidades de preparación ante desastres y reducción de riesgos. Particularmente, se hizo hincapié en los comités de Defensa Civil de los gobiernos locales, principalmente en las provincias de Sandía y Carabaya, en Puno, y en siete distritos de la Mancomunidad del Andino Central, en Piura, conformada por los distritos de Santo Domingo, Santa Catalina de Mossa, Morropón, Chalaco, Yamango, Frías y Pacaipampa. En Puno, específicamente, se buscó reforzar el Sistema de Alerta Temprana Comunitario y el trabajo con JOVOS (Jóvenes Voluntarios), a fin de incorporarlos en las tareas de prevención y respuesta humanitaria.

De la misma forma, con el apoyo del Programa DIPECHO (Programa de Preparación antes los desastres de la Comisión Europea – ECHO), se inició un proyecto de preparativos a nivel local frente a inundaciones en las provincias de Tambogrande y Chulucanas, en Piura.

Bajo el marco de las diversas emergencias ocurridas en el país, se buscó reforzar el rol de los comités de Defensa Civil, así como fortalecer la coordinación con la red de las ONG, agencias de cooperación humanitaria y el grupo UNETE (Equipo Técnico de Emergencias de las Naciones Unidas) para la información, incidencia y desarrollo de la respuesta humanitaria. Este trabajo se realiza bajo una permanente coordinación con el Instituto Nacional de Defensa Civil.

Frente al sismo de agosto de 2007, pusimos en marcha un programa de respuesta humanitaria en la provincia de Pisco, por la que se atendió a 3 143 familias (15 715 personas) en lo referente a los temas de agua, saneamiento y abrigo temporal. El programa, ejecutado en el marco de Oxfam Internacional, canalizó recursos de varias fuentes por más de 800 mil dólares.

Igualmente, con el fin de reflexionar de manera constructiva sobre el manejo de la emergencia durante el sismo, se organizó en el mes de noviembre un taller, «Lecciones aprendidas», que congregó a diversos actores. De este modo, la cooperación internacional participó, en un bloque especial, buscando analizar y mejorar los procesos de respuesta del SINADECI.

Desde el mes de enero de 2008, se han registrado lluvias atípicas e intensas en diferentes zonas del país. Como Oxfam Internacional, estamos apoyando con una serie de acciones, entre ellas, un programa de acceso a agua segura en la cuenca media del río en Piura, repartición de *kits* de herramientas a agricultores en Aguaytía (Ucayali) y la dación de abrigo en la zona del Andino Central en Piura.

Asimismo, se fortaleció la coordinación multisectorial con el SINADECI, con los sectores de Agricultura y Salud, y con diversas instituciones científicas y tecnológicas del Perú. Es por ello que se firmó un convenio con el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), en conjunción con el Centro IDEAS, en el marco del proyecto de preparativos en Piura. Asimismo se trabajó también en asociación con el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (PREDES) y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).

Finalmente, hemos participado en los espacios generados en el marco del Programa de Apoyo a la Prevención de Desastres de la Comunidad Andina (PREDECAN) y del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE).



Manual de capacitación para jóvenes voluntarios en prevención de desastres.  
JOVOS,  
Comisión europea,  
OXFAM, PREDES



Plan de preparativos para emergencias ante deslizamientos, huaycos, inundaciones y otros peligros en el distrito de Alto Inambari.  
Comisión europea,  
OXFAM, PREDES



Plan de preparativos para emergencias ante deslizamientos, huaycos, inundaciones y otros peligros en el distrito de Cuyocuyo.  
Comisión europea,  
OXFAM, PREDES



Plan de preparativos para emergencias ante deslizamientos, huaycos, inundaciones y otros peligros en el distrito de Sandía.  
Comisión europea,  
OXFAM, PREDES



Fotografía: Juan Solórzano / Iniciativa Social Blanco y Negro

## PROGRAMA GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA

La finalidad del programa es contribuir a que los sectores excluidos del país tengan mayor poder sobre las decisiones públicas, vigilen políticas y programas, y, a su vez, aporten a gestiones democráticas efectivas. A escala local, concentramos nuestros esfuerzos en Carabaya, en la sierra central de Piura, en Lampa, en el norte de Puno, y en la provincia de Canchas, en Cusco.

El programa se desarrolla en conjunto con las siguientes organizaciones no gubernamentales: el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), en Piura, y con Servicios Educativos Rurales (SER), en Puno. A escala nacional, trabajamos con la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), la Red Perú, el Grupo Propuesta Ciudadana y una plataforma de organizaciones dedicadas a la vigilancia social llamada OBSERVA. Ella está integrada por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP), la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), el Consejo de la Prensa Peruana (CPP), Transparencia, Ciudadanos al Día y el Grupo Propuesta Ciudadana.



Los componentes desarrollados por el programa son:

- Fortalecimiento de gestiones locales en los ámbitos de acción, desarrollado 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, buscando mejorar las articulaciones entre los diferentes niveles de gobierno, la asignación de presupuesto, y la calidad de los procesos de transferencia de programas y competencias sectoriales a las municipalidades rurales y a los gobiernos regionales.

Como resultados del trabajo con nuestros socios, se han reforzado en la agenda pública varios puntos: la necesidad de profundizar el proceso de descentralización como parte de la reforma del Estado, la obligación de completar la transferencia de funciones y competencias desde el nivel central a los niveles regionales y locales (incluidos los respectivos recursos para su ejecución) y, finalmente, construir una gestión pública más abierta a la participación y a la concertación con los ciudadanos.

En ese sentido, a través de REMURPE, y con el apoyo de Red Perú y el Grupo Propuesta Ciudadana, se viene desarrollando acciones que han permitido influir en la discusión y promulgación de la Ley de Mancomunidades, que incorpora un nuevo modelo de gestión del territorio. La Mancomunidad del Andino Central en Piura, conformada por los distritos de Santa Catalina de Mossa, Santo Domingo de Morropón, Frías, Pacaipampa, Chalaco y Yamango, viene siendo asistida en su proceso de conformación por CIPCA. Por otro lado, en Puno, SER ha asistido a cuatro municipalidades del sur andino en el desarrollo de políticas promotoras del desarrollo económico local. Asimismo, el Grupo Propuesta Ciudadana viene implementando acciones de apoyo a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales en la construcción de un diálogo político con el gobierno central.

Del mismo modo, con las organizaciones vinculadas a Observa, se han implementado acciones con diez gobiernos regionales orientadas a compartir aprendizajes en torno a temas centrales, como el acceso a la información pública y la transparencia en las gestiones, buscando alcanzarles instrumentos y estrategias para el cumplimiento de estas responsabilidades.



Manual para promover procesos de planificación y gestión municipal concertada.  
CIPCA



Propuesta metodológica para la formulación del presupuesto participativo en municipios distritales rurales.  
CIPCA, OXFAM, EED



Fotografía: Soledad Samamé / Iniciativa Social Blanco y Negro

## PROGRAMA DERECHOS CIUDADANOS E INCLUSIÓN

**E**ste programa pretende contribuir a que la población, marginada de las decisiones sobre el uso y el gasto de los recursos públicos, sea reconocida y, a la vez, reciba los beneficios de políticas públicas regionales y nacionales, que tienen que ser de carácter inclusivo. Estas políticas deben garantizar el ejercicio del derecho al nombre e identidad, y de los derechos a la reparación y participación política. El programa hace especial énfasis en las mujeres debido a la doble exclusión que sufren, pues a su situación marginal como tales se suma la desigualdad en el acceso a recursos y poder.

La alianza con nuestros socios, tales como la Asociación Pro Derechos Humanos (APRO-DEH), nos ha permitido contribuir al proceso de justicia y reparación de las víctimas del conflicto armado interno. Como contribución principal se ha hecho entrega al Gobierno Regional de Apurímac y al Consejo de Reparaciones, el Registro Único de Víctimas de las provincias de Aimaraes y Abancay. Dicho registro es, en la actualidad, un referente importante para el diseño de la política pública de reparación y para la elaboración del Registro Nacional de Víctimas.

Por otro lado, en colaboración con el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, se ha elaborado un diagnóstico sobre las relaciones de poder entre hombres y mujeres en las provincias de Cotabambas y Abancay, en Apurímac. Este aporte apunta a que exista un mejor entendimiento de la trama social y política existente en la región, tomando como base el contexto producido por las secuelas del conflicto armado interno, el impacto de las industrias extractivas y la pobreza extrema.

Asimismo, junto a Consejería en Proyectos (PCS), se ha contribuido al fortalecimiento de la Coordinadora Regional de Organizaciones de Afectados por la Violencia Política de Apurímac (CROVAVPA). En este sentido, se han obtenido importantes logros como la visibilización de esta problemática y la aprobación, en los presupuestos participativos, de proyectos que benefician a la población afectada. Además, hoy se exhiben logros en materia de política pública nacional, con la incorporación de la temática de salud mental en las políticas regionales, así como la modificación del diseño del Registro Nacional de Desplazados.

Para el logro de los objetivos del programa, un socio clave ha sido la Alianza por el Derecho Ciudadano (ADC), conformada por 20 instituciones de la sociedad civil y el Estado, que representó una importante articulación para la incidencia política en aras de modificar los marcos institucionales referidos al derecho al nombre e identidad de la población más excluida. Entre las herramientas utilizadas se encuentran varias campañas, una de ellas destinada a la eliminación de la libreta militar, que ha colocado en la agenda pública la discusión política sobre la necesidad de un Estado que garantice derechos y afirme el poder civil. Otra campaña ejecutada por la ADC buscó la implementación de la Ley N.º 28720, que beneficia la inscripción del nombre de miles de niños y niñas, y que ha hecho evidente la necesidad de un Estado que promueva derechos y que no imponga costos y requisitos, que lo único que logran es negar el ejercicio de los mismos y, más bien, profundizan la exclusión.



Fotografía: Fernando Romero / Oxfam

## PROGRAMA NEGOCIACIONES COMERCIALES E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

**E**l propósito de este programa es fortalecer capacidades y construir alianzas, así como desarrollar acciones que tengan incidencia sobre aquellas personas que toman las decisiones acerca de las políticas vinculadas a las negociaciones comerciales internacionales y a la inversión minera. El objetivo principal es que estas políticas promuevan un desarrollo inclusivo y sostenible.

Por este motivo, se apoyó la conformación de la Red Globalización con Equidad (Red GE). Esta alianza de organizaciones realiza un estudio y seguimiento a las negociaciones y a la implementación de los acuerdos comerciales que el Perú viene realizando con otros países, poniendo en discusión los impactos que estos acuerdos tienen en el país y, en particular, en la vida de los peruanos que viven en situación de pobreza. Por otro lado, también se apoya iniciativas dirigidas a conocer mejor la situación y perspectivas de la integración regional, en particular la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA).

Siguiendo esta línea, buscamos que la inversión minera en el Perú redunde en un desarrollo inclusivo y beneficie a las poblaciones y comunidades vinculadas a 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, por último, el establecimiento de espacios de diálogo que involucren al Estado, empresas y comunidades. Para ello, apoyamos las iniciativas de organizaciones como CooperAcción, la Diócesis de Chulucanas, en Piura, el Grupo de Diálogo Minero, Propuesta Ciudadana, la Defensoría del Pueblo, la Red Muqui y el Perú Support Group (PSG), de Inglaterra.

Dentro de nuestras acciones, podemos mencionar que el año pasado, junto a otras organizaciones, apoyamos la realización de una consulta a los ciudadanos y ciudadanas en tres distritos de Piura (Pacaipampa, Ayavaca y Carmen de la Frontera) sobre la opinión que tienen respecto al inicio de actividades mineras en sus jurisdicciones. La consulta, debido a la concurrencia masiva de la población y el desacuerdo del 90% de los participantes, dio un claro mensaje al gobierno nacional y al sector privado. Los resultados demuestran la necesidad de revisar las políticas y prácticas relacionadas a la gestión del territorio y a la participación de la población en las decisiones de inversión.

Algunos de los logros que hemos alcanzado junto a nuestros socios son:

- Por un lado, en la actualidad se ha incrementado el número de comunidades rurales que cuentan con mejor información y mayores capacidades para ejercer sus derechos, expresando y defendiendo sus opciones frente al Estado y al sector privado, respecto al tipo de desarrollo que desean.
- Por otro lado, se ha elevado el interés a nivel internacional sobre el tipo de impacto que las actividades extractivas tienen en la vida de las poblaciones rurales y en el medio ambiente. Asimismo, se generó mayor información y conocimiento en la opinión pública respecto a las principales causas que explican los conflictos que se han producido alrededor de la actividad minera.
- Finalmente, en beneficio de profesionales y líderes sociales, colaboramos con el aumento de instrumentos que sirven para el análisis de las tendencias del comercio internacional y, en particular, de los acuerdos comerciales.



Recursos naturales, desarrollo y democracia. EED, Revenue Watch Institute, Propuesta ciudadana, OXFAM Internacional



Derechos laborales y acuerdos de libre comercio. RED GE



Bajo la lupa. Revista mensual de análisis y propuestas N° 5 «El Perú en la globalización»



Bajo la lupa. Revista mensual de análisis y propuestas N° 6 «Medio ambiente»

# PROYECTOS FINANCIADOS

## POR OXFAM GB

### Entre mayo de 2007 y abril de 2008

En dólares estadounidenses

#### MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES

Contraparte	Proyecto	Monto
Junta Nacional de Café, JNC	Desarrollo territorial e incidencia en políticas rurales para el empoderamiento del sector cafetalero.	120 000
Convención Nacional del Agro Peruano, CONVEAGRO - Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES (Coordinadora Rural)	Consolidación organizativa y propuestas de políticas públicas (2007-2008).	163 919
Central Peruana de Cafetaleros, CEPICAFE	Impacto socio-económico regional desde las organizaciones cafetaleras del Corredor Andino Central.	48 400
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO	Tecnología e incidencia para el desarrollo de la cadena de los camélidos sudamericanos.	157 356
Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola, CICDA	Alpacas del sur.	10 000
Consultorías del programa		5 475

**Subtotal 505 150**

#### GESTIÓN DE RIESGOS DE DESASTRES Y AYUDA HUMANITARIA

Contraparte	Proyecto	Monto
Oxfam Internacional	Respuesta humanitaria para el sur del Perú.	692 252
Oxfam GB	Evaluación y respuesta humanitaria a las inundaciones del norte del Perú.	55 126
Centro IDEAS	Preparativos a nivel local frente a riesgos asociados al Fenómeno del Niño en la cuenca del río Piura.	140 000
Centro de Estudios y Prevención de Desastres, PREDES	Preparativos frente a riesgos asociados a reducción de riesgos en Puno y Apurímac.	41 140
Centro de Estudios y Prevención de Desastres, PREDES	Fortalecimiento de capacidades en gestión de riesgos de desastres.	27 900
Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, CIPCA	Fortalecimiento de gobiernos locales y comités de Defensa Civil para la gestión de riesgos en la mancomunidad del Corredor Andino Central.	80 927
Instituciones varias (PREDES, Centro IDEAS)	Otras iniciativas apoyadas.	12 618
Consultorías del programa		8 314

**Subtotal 1 058 276**

## GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA

Contraparte	Proyecto	Monto
Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, CIPCA	Fortalecimientos de gobiernos locales y sociedad civil para la gestión de la mancomunidad del Corredor Andino Central.	80 000
Red de Municipalidades Rurales del Perú, REMURPE	Apoyo al fortalecimiento de las asociaciones de municipalidades rurales para la incidencia nacional.	37 000
Consortio de Investigación Económica y Social, CIES	Apoyo al Observatorio de la Vigilancia Social.	38 000
Red Perú (Centro de Investigación, Educación y Desarrollo, CIED)	Incidencia política para promover descentralización y buen gobierno.	25 400
Grupo Propuesta Ciudadana, (Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES)	Apoyo al fortalecimiento de la capacidad de concertación e incidencia de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.	56 000
Centro de Desarrollo Agropecuario, CEDAP	Fortalecimiento de la democracia y participación ciudadana en La Mar, Ayacucho.	9 000
Instituciones varias (CIES, CIED, otros)	Otras iniciativas apoyadas.	9 315
Consultorías del programa		16 508

**Subtotal 271 223**

## DERECHOS CIUDADANOS E INCLUSIÓN

Contraparte	Proyecto	Monto
Consejería de Proyectos, PCS	Reparación integral para la población desplazada interna.	93 500
Centro de la Mujer Peruana FLORA TRISTÁN	Promoción y restitución de identificación de las mujeres y niñas rurales del Corredor Andino Central.	35 820
Alianza por el Derecho Ciudadano (Fundación ANAR)	Apoyo de financiamiento a la Alianza por el Derecho Ciudadano.	44 636
Asociación Pro Derechos Humanos, APRODEH	Juntos Construimos Inclusión: políticas públicas de reparación a víctimas del conflicto armado interno.	40 000
Instituciones varias (PUCP, APRODEH, CEPES, otras)	Otras iniciativas apoyadas.	11 325
Consultorías del programa		14 980

**Subtotal 240 261**

## NEGOCIACIONES COMERCIALES E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Contraparte	Proyecto	Monto
Pontificia Universidad Católica del Perú, PUCP	Apoyo al análisis de grupos de poder. Trabajo de caso con empresarios.	56 586
Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES	Red de Globalización con Equidad: seguimiento e incidencia de las negociaciones del acuerdo de asociación entre la CAN y la UE.	50 000
Forum Solidaridad Perú	Diagnóstico situacional de IIRSA, implicancias a nivel nacional y reforzamiento de redes subnacionales - 2008.	15 000
Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES	Seminario Internacional Recursos Naturales, Desarrollo y Democracia en América Latina.	55 000
Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz, FEDEPAZ	Consultas vecinales y campaña en los distritos de Carmen de la Frontera y Ayavaca sobre la realización del proyecto Río Blanco de la empresa minera Majaz.	38 640
Defensoría Del Pueblo (CARE Perú)	Desarrollo de capacidades para el manejo de los conflictos socio-ambientales en las actividades mineras.	86 736
Asociación Solidaria para el Desarrollo, CooperAcción y Diócesis Chulucanas	Diálogo y concentración en Las Bambas, Apurímac: construyendo un nuevo modelo de gestión de la minería y su soporte al desarrollo local sostenible.	44 950
Peru Support Group, PSG	Incidencia en el Perú y el Reino Unido a favor de los derechos ciudadanos.	16 509
Instituciones varias (PUCP, CEPES, otras)	Otras iniciativas apoyadas.	15 431
Consultorías del programa		9 400

**Subtotal 388 252****TOTAL GENERAL DÓLARES ESTADOUNIDENSES 2 463 162**

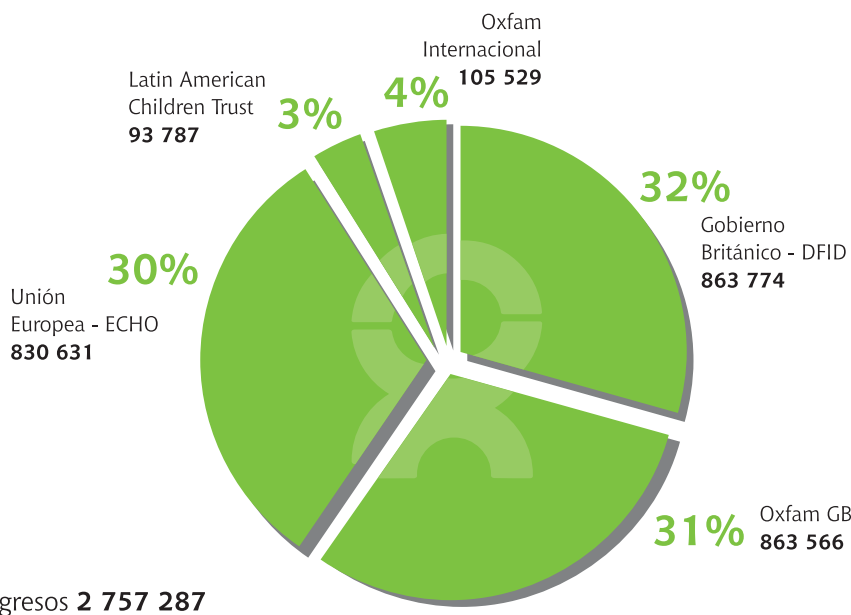


# INGRESOS Y EGRESOS

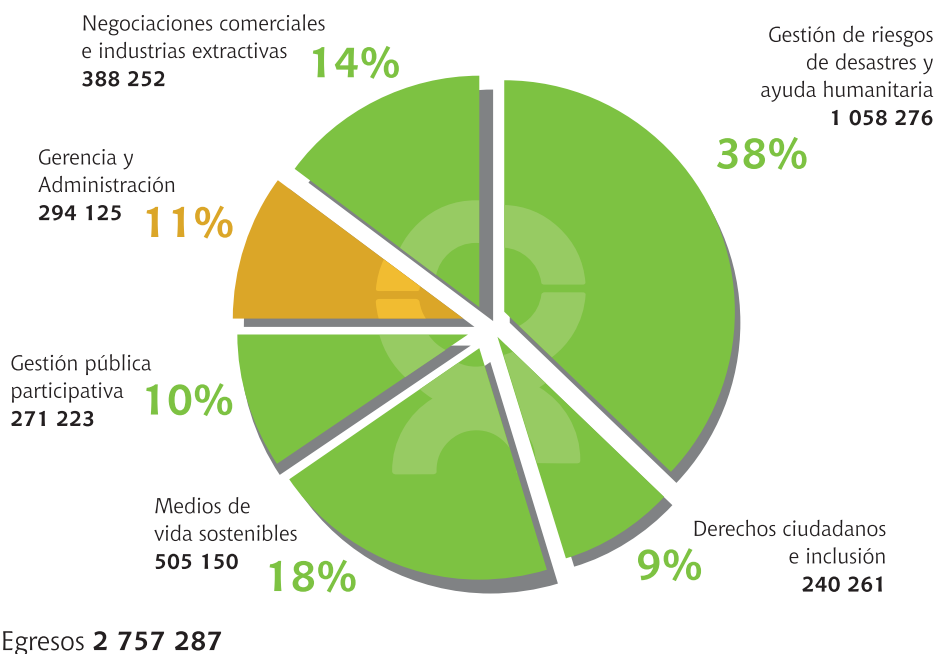
## Del período mayo de 2007 a abril de 2008

En dólares estadounidenses

### ¿DE DÓNDE VIENEN LOS FONDOS?



### ¿CÓMO HAN SIDO USADOS?



129

# AGRADECIMIENTOS

Lo más importante de las formas de trabajar de Oxfam GB son nuestras relaciones con numerosos socios locales y aliados en el mundo.

Nuestro sincero agradecimiento a las organizaciones e individuos que hicieron posible nuestro trabajo.

COMISIÓN EUROPEA



Ayuda humanitaria



MINISTERIO BRITÁNICO PARA  
EL DESARROLLO INTERNACIONAL



**THE LATIN AMERICAN  
CHILDREN TRUST**

Alianza por el Derecho Ciudadano, ADC  
Asociación Pro Derechos Humanos, APRODEH  
Asociación Servicios Educativos Rurales, SER  
Asociación Solidaria para el Desarrollo, CooperAcción  
Central Piurana de Cafetaleros, CEPICAFE  
Centro de Desarrollo Agropecuario, CEDAP  
Centro de Estudios y Prevención de Desastres, PREDES  
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO  
Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, CIPCA  
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán  
Centro IDEAS  
Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola, CICDA  
Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES  
Consejería de Proyectos, PCS  
Consortio de Investigación Económica y Social, CIES  
Convención Nacional del Agro Peruano, CONVEAGRO  
Coordinadora Rural  
Defensoría del Pueblo  
Diócesis de Chulucanas  
Forum Solidaridad Perú  
Fundación EcuMénica para el Desarrollo y la Paz, FEDEPAZ  
Grupo Propuesta Ciudadana  
Instituto de Democracia y Derechos Humanos, IDEH PUCP  
Junta Nacional del Café, JNC  
Peru Support Group, PSG  
Pontificia Universidad Católica del Perú, PUCP  
Programa Democracia y Transformación Global, DEGLO  
Red de Municipalidades Rurales del Perú, REMURPE  
Red Globalización con Equidad, RedGE  
Red Muqui – Red de propuesta y acción  
RED Perú – Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local  
Seminario Permanente de Investigación Agraria, SEPIA



**Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú**  
**Informe anual 2007-2008**

se terminó de imprimir en los talleres de  
Tarea - Asociación Gráfica Educativa  
en junio de 2008





# Oxfam

Directora Ejecutiva: Barbara Stocking  
Director Regional para Sudamérica: Francisco Roque  
Director Nacional: Martín Beaumont

Oxfam trabaja con otros para encontrar  
soluciones duraderas a la pobreza  
y el sufrimiento

Oxfam GB  
Programa Perú  
Baltazar La Torre 906, Lima 27 - Perú  
Telefax: (511) 264 1223

[programa\\_peru@oxfam.org.pe](mailto:programa_peru@oxfam.org.pe)  
[www.oxfam.org.uk/peru](http://www.oxfam.org.uk/peru)

