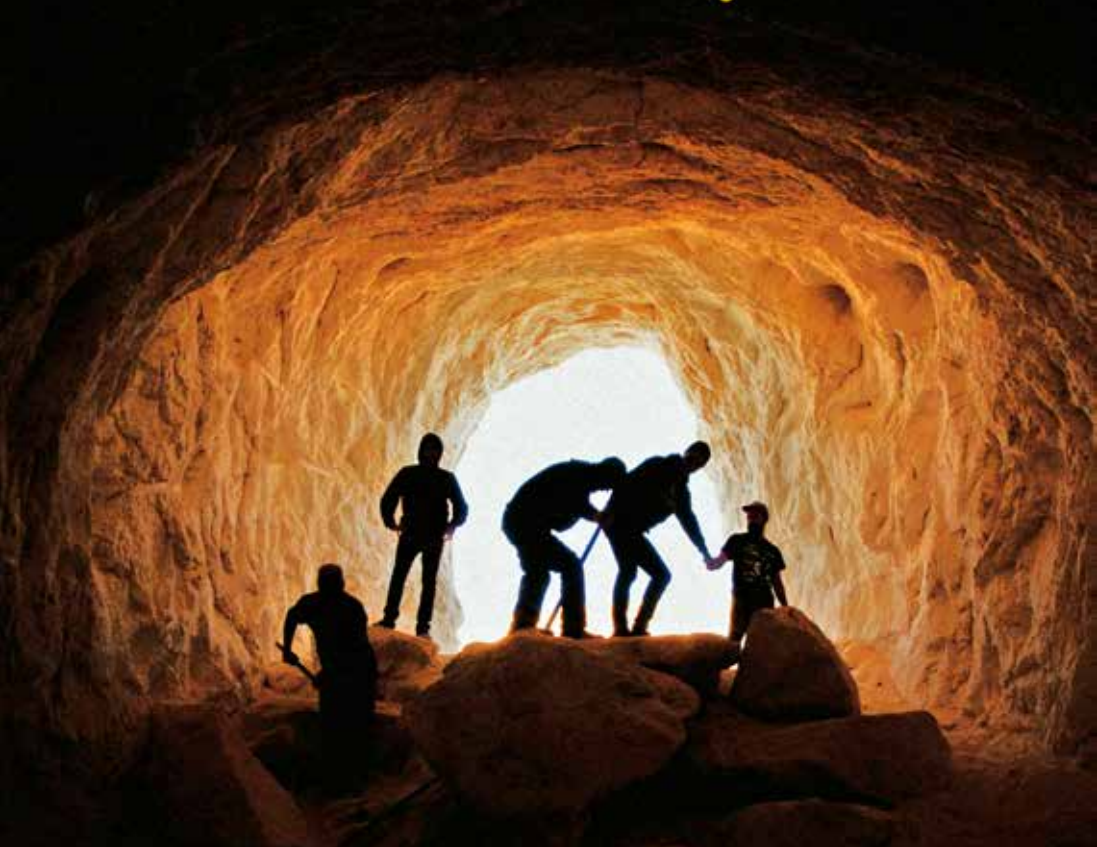


Perú Hoy



Desarrollo con derechos
Acceso a la dignidad

desco

Desarrollo con derechos
Acceso a la dignidad

Perú Hoy

Desarrollo con derechos Acceso a la dignidad

<i>Kenny Caballero M.</i>	<i>Rebeca Marcés E.</i>
<i>Eduardo Cáceres V.</i>	<i>Jaime Miyashiro T.</i>
<i>Manuel Dammert Guardia</i>	<i>Francisco Ercilio Moura</i>
<i>Javier Díaz-Albertini F.</i>	<i>Patricia Pinto A.</i>
<i>Enrique Fernández-Maldonado M.</i>	<i>Delmy Poma B.</i>
<i>José Miguel Florez</i>	<i>Tania Ramírez F.</i>
<i>Luis García-Calderón S.</i>	<i>Dora Rubio B.</i>
<i>Aída García-Naranjo M.</i>	<i>Marusia Ruiz-Caro R.</i>
<i>Ramiro García Q.</i>	<i>Lars Stojnic Ch.</i>
<i>Miriam Green</i>	<i>Katherine Tamariz C.</i>
<i>Iris Jave P.</i>	<i>Eduardo Toche M.</i>
<i>Pavel Lozano L.</i>	<i>Liliana Zamalloa J.</i>

Eduardo Toche M.
(compilador)

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - 2017

Código 14270

TOCHE M., Eduardo; compilador

Perú Hoy, Desarrollo con derechos. Acceso a la dignidad, Lima:

desco, 2017.

330 p.

Agua / Alimentación / Clima / Economía / Educación / Empresas
/ Espacio público / Derechos / DESC / Desarrollo / Desigualdad
laboral / Género / Hábitat / Memoria / Perú / Posconflicto /
Reparaciones / Territorio

Tirada: 1000 ejemplares. Primera edición, diciembre 2017

Corrección de estilo: León Portocarrero Iglesias

Coordinación: Mónica Pradel S.

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

Foto de carátula: www.unsplash.com (Dane Deaner)

Fotos interiores: www.gratisography.com / www.unsplash.com
(Mitchel Lensink)

ISBN:

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

Impresión: Roble Rojo Grupo de Negocios S. A. C.

Américo Vespucio 110, Urb. Covima, La Molina

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

León de La Fuente 110, Lima 17 - Perú ☎ (511) 613-8300

www.desco.org.pe

Diciembre del 2017

Contenido

Presentación	9
Parte I	
Ensayos	
El derecho al desarrollo y los fundamentos de un nuevo orden <i>Eduardo Cáceres V.</i>	19
El <i>quo vadis</i> de los derechos de la dignidad e igualdad humanas <i>Francisco Ercilio Moura</i>	37
Derechos y posconflicto: el proceso inconcluso de hacer memoria <i>Iris Jave P.</i>	59
Reparaciones a las víctimas de la violencia: insensibilidad y postergación <i>Marusia Ruiz-Caro R.</i>	75
Derechos humanos y empresa: prevenir la afectación <i>José Miguel Florez</i>	95
¿Derecho a la educación o educación para el ejercicio de derechos?: el rol de la escuela en favor de una ciudadanía democrática <i>Lars Stojnic Ch.</i>	117
La desigualdad laboral en el Perú: tensiones y tendencias <i>Enrique Fernández-Maldonado M.</i>	133
El largo camino del derecho a la alimentación <i>Liliana Zamalloa J. / Eduardo Toche M.</i>	153

Los derechos de las peruanas y la persistencia de las brechas de género <i>Aída García-Naranjo M.</i>	175
Pare e identifíquese: el libre tránsito bajo asedio <i>Javier Díaz-Albertini F.</i>	197
Retos y perspectivas del derecho a la ciudad en Lima <i>Manuel Dammert Guardia / Tania Ramírez F.</i>	217

Parte II **Estudios**

El derecho a la ciudad lo construimos todas y todos <i>Ramiro García Q. / Jaime Miyashiro T. / Rebeca Marcés E. / Dora Rubio B. / Miriam Green</i>	235
Clima y derechos. Los alpaqueros de Pilpichaca, Huancavelica <i>Pavel Lozano L.</i>	259
Los límites de la participación en la gestión del agua en la cuenca Quilca-Chili <i>Patricia Pinto A. / Delmy Poma B. / Kenny Caballero M.</i>	279
Comunidades nativas y derechos de propiedad: una aproximación desde la selva central <i>Katherine Tamariz C. / Luis García-Calderón S.</i>	299
Notas sobre los autores	321

Presentación

Son muchos los que siguen asumiendo que el desarrollo se restringe a garantizar el crecimiento económico –v.g., nuestros tecnoneoliberales–, pero lo cierto es que desde una fecha tan lejana como 1948, cuando se redefinió el sistema internacional al concluir la Segunda Guerra Mundial, es que empezó un viraje fundamental que décadas después –en los años 90– se iba a expresar en el concepto de desarrollo humano.

En efecto, se suponía entonces que el crecimiento aseguraba beneficios a la población. Sin embargo, se inició una creciente crítica a esta noción pues para que haya crecimiento se aceptaba incluso la ampliación de la desigualdad, lo que obstaculizaba cuestiones cruciales como el empleo pleno, la distribución equitativa de los ingresos, el acceso universal a la salud y a la educación, entre otros.

En esa línea, fue fundamental el reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y que posteriormente han sido consagrados en diversos documentos normativos

internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) de 1966, entre otros.

Los DESC se tratan de una variedad de atribuciones como el derecho al trabajo, a la educación, a una vivienda adecuada, a la alimentación, a la protección y el respeto de prácticas culturales de las minorías, y otros más. En suma, son derechos orientados a garantizar una vida digna, más allá de las indispensables libertades y atribuciones políticas que componen los derechos civiles y políticos.

Luego tuvimos el enfoque de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Este consideraba que las estrategias de desarrollo debían focalizarse en atender estas necesidades, cuyo objetivo era la superación de la pobreza. Pero, como apuntaría luego Amartya Sen, una cuestión era tener recursos para distribuir y otra, muy diferente, era que las personas tengan derechos, es decir, que se apropiaran de medios que las conduzcan a organizar una vida digna para ellas.

La pobreza, señalaba Sen, debía ser vista como la privación de las capacidades básicas en vez de concebirse meramente como la insuficiencia del ingreso, que es el criterio estándar. Así, lo importante debía ser las capacidades de los individuos y los marcos institucionales. En otras palabras, lo que existe entre los recursos y el bienestar, entendido este último como resultados y logros.

Esto cambió la noción de pobreza al cambiar la noción de bienestar, entendida esta última como la capacidad de una persona para plasmar sus expectativas de vida. La pobreza, en este enfoque, se concibe como la limitación a las libertades y desarrollo de

capacidades que no permiten realizar los objetivos que se proponen las personas.

De esta manera, una consideración de la presencia de los DESC en el campo del desarrollo en la actualidad debe considerar tres procesos concurrentes:

- Los procesos de modernización y democratización de diversas sociedades mediante los cuales las poblaciones antes excluidas se van incluyendo dentro de la sociedad política y exigiendo participar del bienestar colectivo.*
- El enriquecimiento del concepto de ciudadanía, el cual pasa de contemplar las dimensiones civil y política a incorporar la dimensión social. De este modo, también se transforma el concepto de legitimidad política de Estados y gobiernos.*
- El desarrollo jurídico internacional por el cual los derechos vinculados al bienestar pasan de ser declarativos a ser legalmente exigibles.*

Asimismo, en la práctica, la vigencia de los DESC se vincula al menos con otros tres aspectos asociados a la problemática del desarrollo.

- A la concepción del desarrollo como desarrollo humano y los DESC como condición para la realización de capacidades y potencialidades de las personas.*
- A la sostenibilidad de los esfuerzos de desarrollo basada en las capacidades de la población.*
- A los DESC como factor esencial de la reproducción social, entendida esta como continuidad de las funciones que constituyen a una sociedad.*

En suma, la historia de los derechos es la historia de los procesos de democratización, en tanto implica una presión constante por el acceso a ciertos elementos de bienestar colectivo. Esto conduce a una transformación muy intensa de los sistemas políticos, entre ellos los latinoamericanos, que, por ejemplo, pusieron fin a los sistemas oligárquicos imperantes hasta los años 60-70 en nuestro continente.

También es la historia de los procesos de construcción de ciudadanía: lo que definimos como ciudadano ya no podía agotarse en las dimensiones civiles y políticas, sino que debía extenderse a ámbitos sociales, económicos y culturales.

Así, desde la segunda mitad del siglo XX muy poco se formuló de manera tan política como los DESC. Por ello, no son neutros sino productos que se recrean en medio de una intensa pugna de intereses y poder. Tienen un gran dinamismo pues no solo aparecieron en un momento histórico determinado sino que también van adquiriendo sus fisonomías de acuerdo a los contextos y actores imperantes. De otro lado, no pueden entenderse unos aislados de otros, lo que otorga una noción de integralidad indesligable de su naturaleza.

Además, es importante que se entienda que los derechos toman una forma jurídica sin suponer que se agotan en ella. Por el contrario, como ya dijimos, los derechos, concebidos como la titularidad de ciertos bienes materiales y no materiales, se van formulando en medio de una intensa lucha política, siendo esa la manera como interpelamos. Así, se reconocen y son, por tanto, exigibles a los que están llamados a garantizarlos.

Ahora bien, hasta acá pareciera que estuviéramos en una dimensión muy razonable, sin fisuras y totalmente pertinente. No fue ni es así. Una primera cuestión que surgió como parte de los desafíos fue el denominado proceso de especificación. Es decir, hay grupos cuya vulnerabilidad es tan grande y evidente que ya no era suficiente partir del criterio de que «todos somos iguales». Entonces, se debía identificar a aquellos grupos que necesitaban un tratamiento especial de los derechos, aquellos que eran materia de una exclusión sistemática (histórica) en el ejercicio de derechos, como, por ejemplo, los pueblos indígenas.

Una segunda cuestión fue que los DESC se frasearon en términos positivos («hacer»), lo cual subrayó la indivisibilidad, la interdependencia y la universalidad de los derechos humanos. Esto condujo directamente a la pregunta: ¿qué ha hecho el Estado para arribar al cumplimiento de los DESC? Es decir, la entidad destinada a garantizarlos no debía quedarse estática respecto al sentido que tomaban los objetivos de los tratados internacionales que había suscrito.

En general, estos derechos se definen en términos de prestaciones mínimas o medias, tales como nivel mínimo de instrucción o un nivel determinado de atención a la salud, pero hay otros, como el derecho al trabajo, que son expectativas no formalizables, respecto de los cuales el aparato público carece de medios efectivos de largo plazo, a menos que intervenga en las reglas del mercado, de donde provienen finalmente los recursos para pagar los servicios¹.

¹ Zolo, Danilo. «La strategia della cittadinanza». En: Danilo Zolo, coord. *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*. Roma: Editores Laterza. Col. Libri del Tempo, 1994.

Sumado a ello, dado que los derechos sociales implican expectativas que tienen como objeto prestaciones públicas (transferencias, nivel mínimo de instrucción, salud y bienestar, etc.), traen consigo requerimientos organizativos y de procedimiento, además de demandar elevado monto de recursos. Así pues, su cumplimiento está muy relacionado con la existencia de una economía sólida, una consistente infraestructura administrativa y profesional y un eficiente aparato fiscal.

Esto, de otro lado, también abrió otra gran interrogante: ¿cuál es el rol de la sociedad civil? ¿Debía ser solamente reactiva? No, por supuesto, porque salir de la pobreza es entendida como la expansión de capacidades, es decir, ser capaces de proveernos de ciertos elementos (Amartya Sen).

Entonces, el objetivo que se planteó en América Latina desde los años 80, y más claramente en los 90, fue la construcción de sociedades más desarrolladas y más equitativas, en las cuales se asegure la igualdad ante la ley y se compensen las limitaciones económicas y sociales que dificultan la realización del potencial individual.

El principal reto que se identificó fue la desigualdad en el acceso a bienes y servicios y, en general, al consumo, que suele apoyarse en alguna adscripción (étnica, etaria, de género, de origen socioeconómico, etc.) que, en ciertas circunstancias, se utilizan como justificación para discriminaciones que atentan contra los derechos humanos.

De esta manera, se planteó como desafío superar la ausencia de participación en la toma de decisiones de quienes sufren las situaciones de desigualdad, porque constituía un doble obstáculo

para la realización del potencial individual: impide el ejercicio de la ciudadanía política, dificulta la defensa de los intereses individuales y grupales y obstruye la ciudadanía social, tal como la define T.S. Marshall.

Resumiendo, el desarrollo social exigía el acuerdo de los diferentes actores que participan en la toma de decisiones económicas y sociales en torno a una agenda, cuyos principales temas debían ser:

- 1. Superación de la pobreza.*
- 2. Sociedades más igualitarias.*
- 3. Mayor movilidad social.*

En esa línea, la preocupación por construir sociedades más igualitarias fue más allá de lo económico y del bienestar material. Por ello se concibieron y desarrollaron otros conceptos de igualdad que incluso se propusieron como requisitos indispensables para el buen funcionamiento del mercado.

En suma, la tarea no fue solamente superar la pobreza sino, sobre todo, invertir consistentemente en capital humano, porque el supuesto fue que los países no podían ser competitivos si carecían de una fuerza laboral adecuadamente formada y capacitada, que pueda incorporar ese conocimiento en su trabajo. Así pues, desde este enfoque, la política social tenía que orientarse a la inversión en capital humano, porque era la condición necesaria para el crecimiento económico.

No nos queda sino agradecer a los profesionales que colaboraron en este esfuerzo y, especialmente, a Werner Jungbluth, quien tuvo a su cargo la preparación de todos los talleres de trabajo que

dieron lugar a este volumen temático. Así, esta nueva entrega de Perú Hoy, pretende aportar a promover una discusión política sobre el desarrollo con derechos para un país diverso y heterogéneo como el nuestro. Además de las reflexiones que recogemos en la sección Ensayos, a partir de los textos trabajados bajo el enfoque de derechos; apuntamos también a mostrar en la sección Estudios, algunas experiencias desde nuestros espacios de intervención, contribuyendo así al debate sobre acciones que fortalezcan políticamente la noción de desarrollo asociado una vida digna a la que aspiran –con todo derecho– los hombres y mujeres de nuestro Perú.

Diciembre del 2017

Parte I

Ensayos



*Eduardo Cáceres V.
Manuel Dammert Guardia
Javier Díaz-Albertini F.
Enrique Fernández-Maldonado M.
José Miguel Florez
Aída García-Naranjo M.
Iris Jave P.*

*Francisco Ercilio Moura
Tania Ramírez F.
Marusia Ruiz-Caro R.
Lars Stojnić Ch.
Eduardo Toche M.
Liliana Zamalloa J.*

El derecho al desarrollo y los fundamentos de un nuevo orden*

Eduardo Cáceres V.

Sumilla

En medio de diversas transiciones, el mundo contemporáneo atraviesa por una coyuntura en la que se reconfiguran las relaciones de poder a todo nivel. La intensa disputa hegemónica ha puesto en crisis el precario orden internacional surgido tras el final de la Segunda Guerra Mundial. En dicho orden los Derechos Humanos ocupaban, al menos en el discurso, un lugar fundamental. ¿Continuarán teniéndolo en el mundo del futuro? ¿O serán las relaciones de fuerza el único factor a tener en cuenta?

A lo largo de los setenta años transcurridos desde la Declaración Universal (1948) a la fecha, la agenda de los derechos se ha ampliado y ha tenido fecundos encuentros con otros enfoques. Hoy, sin embargo, se vive una situación paradójica: siguen en curso movimientos que reclaman y logran nuevos reconocimientos de derechos y, a la vez, se hacen visibles y fuertes movimientos que ponen en cuestión la universalidad de los derechos a partir de calificar a «otros» como amenazas a la propia seguridad.

Tras examinar someramente la historia reciente de los derechos, este artículo ofrece una lectura de la crisis actual como resultado de la inseguridad que genera la desigualdad, a la vez que propone abrir una vía de diálogo intercultural para garantizar el rol de fundamento de los derechos en el nuevo orden. Y para ello analiza la visión y práctica del derecho al desarrollo que propone un reciente documento oficial de la República Popular China.

NUESTRO MUNDO VIVE UNA COYUNTURA de transición en diversas dimensiones. Los cambios geopolíticos se aceleran en la medida en que se hace evidente el declive de la hegemonía norteamericana y se acelera el paso de China a ocupar el lugar vacante. La economía global no sale del entrampamiento en el que la puso la crisis del 2008. Más allá de las cifras macroeconómicas, se consolida un modelo que se basa en la automatización, la financiarización y la expansión de los servicios, en el centro; el extractivismo, en las periferias. El planeta mismo ha ingresado en una nueva era, el llamado «antropoceno». Era en la cual el medioambiente global está definido por la actividad humana y no al revés¹. Es la era de los cambios tectónicos producidos por la acción humana, con dramáticas consecuencias sobre la demografía, las migraciones, la producción, etc.

En términos políticos, están en cuestión al menos dos asuntos: ¿Quién o quiénes liderarán la reconfiguración de las relaciones de poder en función de conducir las transiciones en curso? ¿Bajo qué reglas se operará dicho cambio en las relaciones de poder?

* El presente texto es producto de una exposición del autor realizada en **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, en el marco del taller permanente de reflexión anual que da lugar a los volúmenes temáticos de la serie *Perú Hoy*.

¹ Edwards, Lucy E. «What is the Anthropocene?». *eos.org*, Washington D.C., 30 de noviembre del 2015.

Sobre lo primero, se pueden identificar diversos actores que van más allá de los Estados. En realidad, varios de los actores fundamentales son coaliciones *sui géneris* «público»-privadas: alianzas entre Estados «capturados» y megaempresas transnacionales. Sobre lo segundo, se puede afirmar que la disputa hegemónica no se ajustará a las reglas del sistema que emergió después de la Segunda Guerra Mundial: el sistema de las Naciones Unidas, los instrumentos de derechos humanos, las instituciones financieras más conocidas (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional), etc. Una reconfiguración de las relaciones de poder sin reglas claras significa, sin duda, un grave riesgo para el destino de la Humanidad. Recordemos que incluso la Guerra Fría las tuvo: el equilibrio del terror nuclear en manos de dos superpotencias permitió manejar conflictos regionales (como el del Sudeste Asiático o el del Oriente Próximo) y procesos de transición complejos (como la descolonización de África). Hoy, los conflictos regionales están manejados por actores impredecibles, tal como sucede en el Oriente Medio o en la península coreana.

Las tendencias y tensiones mencionadas en los párrafos previos representan un serio desafío para los Derechos Humanos y para otras agendas globales que se pensaban incuestionables hasta hace apenas unos años. Es cierto que los Derechos Humanos son universales e inderogables (al menos en un núcleo fundamental), y que trascienden los acuerdos políticos. Sin embargo, su reconocimiento y vigencia depende de los arreglos políticos. Nuestro actual sistema universal de Derechos Humanos nace con el acuerdo de las potencias y países vencedores en la Segunda Guerra Mundial. Supone una determinada correlación estratégica de fuerzas, una hegemonía compartida y se postulaba como un conjunto de reglas que iban a modular la posterior disputa estratégica. Más allá de compartir la victoria contra el nazi-fascismo, los fundadores del sistema Naciones Unidas, y similares, compartían el horizonte común de la Ilustración, aun cuando

diferían en la interpretación de la misma. Esto incluyó a la Unión Soviética, más allá de las innegables contradicciones entre discurso y realidad. En las décadas siguientes, un componente de la Guerra Fría fue la interpretación del discurso común: quién respeta cuáles derechos y cuáles no, la prioridad de los derechos individuales sobre los colectivos o viceversa, etc.

En las décadas posteriores, no solo se ampliaron los miembros del sistema de Naciones Unidas y la agenda de los diversos foros, sino que comenzaron a redefinirse los supuestos de la universalidad de los derechos. En particular, las argumentaciones liberales tuvieron que abrir espacios para argumentaciones de corte más bien comunitarista. Es decir, argumentaciones que parten de alguna noción de bien común y entienden la comunidad como condición *sine qua non* para la realización del individuo. Algunos hitos en dicho proceso fueron las declaraciones sobre descolonización (1960), sobre derecho al desarrollo (1986) y sucesivas declaraciones sobre los derechos de los pueblos indígenas².

La ampliación de enfoques complejizó las perspectivas. Son innumerables los ejemplos de conflictos entre un enfoque individualista liberal de los derechos y un enfoque comunitarista de los mismos. A lo anterior se suma la explosión de derechos particulares: los derechos a la diferencia (fundamentados en opciones individuales o en tradiciones colectivas). En resumen, a inicios del siglo XXI tenemos un tejido de derechos que bien podrían graficarse en un cuadro de doble entrada en el que se insertan algunos ejemplos:

² Para una presentación más detallada de estos desarrollos, ver un artículo previo: Cáceres, Eduardo. «Enfoque del Desarrollo basado en Derechos: historia y perspectivas». En: **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Hacia otro desarrollo*. Lima: desco, 2015.

Derechos	Individuales	Colectivos
<i>Universales</i>	Derecho a la integridad personal	Derecho a la negociación colectiva
<i>Particulares</i>	Derecho a la identidad sexual	Derecho a la identidad cultural

En el terreno de las definiciones no es tan simple compatibilizar estos derechos. Más complejo aún es tratar de hacerlo en el terreno de la vida cotidiana y de las políticas públicas. Con frecuencia se presentan en nuestra sociedad conflictos entre el ejercicio del derecho consuetudinario, como expresión del derecho a la propia cultura, y los derechos civiles, tal como se enuncian en las Constituciones de inspiración liberal. En países de larga tradición liberal son conocidos los casos de conflicto entre prácticas culturales, como el uso del velo islámico y el carácter laico de la sociedad y el Estado. Y si a lo anterior sumamos el impacto de las nuevas tecnologías, tendremos un cuadro aún más complejo: el derecho a la intimidad se esfuma cotidianamente en el tráfigo de las llamadas redes «sociales».

Pero no solo se ha ampliado la agenda y las argumentaciones. El campo de los sujetos de derechos (y de obligaciones) se está modificando de manera sustantiva. No se requiere ser panteísta o animista para reconocer derechos impersonales. De hecho las empresas son sujetos de derechos desde los inicios de la modernidad. Ahora comienzan a reconocerse derechos de algunos bienes públicos. Y por otro lado está en curso un intenso debate político y jurídico en torno a los titulares de las obligaciones. Lentamente se ha avanzado en establecer algunos marcos normativos con enfoque de derechos para algunas instituciones multilaterales. En algunos de los acuerdos comerciales más recientes se han incluido cláusulas vinculadas con derechos. Sin embargo, sigue pendiente el asunto de un efectivo marco normativo que regule las actividades de las Empresas Transnacionales (ETN) desde un enfoque de derechos y que incluya mecanismos de

exigibilidad. Lo único que se tiene es un documento que contiene «principios rectores» y que fue aprobado el 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas³.

La ampliación y complejización de la agenda de los Derechos Humanos está atravesada por intensas disputas. En la medida en que los derechos modifican las diversas relaciones de poder no es casual que esto suceda. Ampliar los derechos laborales modifica las relaciones capital/trabajo; reconocer derechos sexuales y reproductivos toca el núcleo de las relaciones patriarcales de dominación; y lo mismo podría decirse del impacto de todos y cada uno de los derechos. Lo llamativo de la actual coyuntura es que los debates y cuestionamientos no solo tienen lugar en las nuevas fronteras sino en el núcleo mismo de los derechos, tal como se enunciaron en el origen de la Modernidad. Están en cuestión el derecho a la vida, el derecho a la igualdad, los derechos civiles de determinados sectores de las poblaciones, etc. Explícitamente se cuestiona la universalidad misma de los Derechos Humanos a partir de discursos nacionalistas y xenófobos. No es necesario dar ejemplos al respeto, basta con abrir las páginas de un diario mínimamente serio para encontrarse con el fenómeno mencionado.

La coyuntura de los derechos está marcada por una paradoja: por un lado, movimientos que luchan por ampliar los reconocimientos (interculturalidad, diversidad sexual, derechos reproductivos, etc.), por otro, movimientos que cuestionan la

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»*. Nueva York y Ginebra: Organización de las Naciones Unidas, 2011. Elaborados por el representante especial del Secretario General para la cuestión de los Derechos Humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (A/HRC/17/31). El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas hizo suyos estos «principios rectores» en su resolución 17/4 del 16 de junio del 2011. De entonces a la fecha no se ha avanzado casi nada. Al respecto se puede leer un balance actualizado de las negociaciones en: González, Erika y Kucharz, Tom. «Qué ha ocurrido con el tratado de la ONU sobre empresas y derechos humanos». *alainet.org*, Quito, 7 de noviembre del 2017. Ver en: goo.gl/FohVZI

base misma de la arquitectura de los derechos, el reconocimiento de la universalidad y de la igualdad. Pym Fortuyn (1948 -2002), entre otros, es un ejemplo vivo de esta paradoja: político holandés gay y activo promotor de los derechos de las comunidades que expresan la diversidad sexual, y a la vez acérrimo opositor del multiculturalismo, los migrantes y en particular del Islam. Fue asesinado el 2002 por un activista ambientalista y animalista que lo acusaba de promover el odio contra los más débiles de la sociedad.

Es común tratar de explicar la paradoja mencionada a partir del conflicto intercultural. En su raíz, los Derechos Humanos en su formulación liberal no habrían dejado de ser dispositivos estratégicos que apuntan a legitimar la ampliación de las formas de producción y vida del Occidente liberal-capitalista. Por tanto, no están en condiciones de soportar la inclusión de quienes no comparten alguno de los componentes de dicha matriz. Una cosa es ampliar nuestros derechos individuales, otra es reconocer derechos a «otros» individuos. Fuera de los espacios hegemónicos, en las periferias, la respuesta es claramente simétrica: nuestro derecho a la diferencia es el derecho a una forma de vida que no tiene por qué aceptar los derechos individuales hegemónicos en Occidente. Pareciera que el mundo está cumpliendo con el guion que escribió hace varias décadas Samuel Huntington en *El choque de las civilizaciones*⁴.

La explicación culturalista es insuficiente. Más aún, es errada porque enmascara el problema fundamental. La paradoja de los derechos solo se entiende a cabalidad si se la ubica en el contexto de la disputa estratégica en un mundo sacudido por las diversas transiciones a las que se hizo alusión previamente: para transitar de la universalidad abstracta de los derechos a su vigencia práctica se requiere que las sociedades reconozcan y acepten sus supuestos.

⁴ La primera publicación con este título fue un artículo publicado en *Foreign Affairs* en 1993, transformado en libro en 1996 con un título más amplio: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*.

Y esto no depende exclusivamente de procesos jurídico-políticos o de procesos pedagógicos. Depende, en la mayoría de los casos, de procesos materiales y subjetivos más simples. Richard Rorty identificaba dos condiciones fundamentales para que pueda expandirse una cultura de derechos: seguridad y simpatía.

Por *seguridad* entiendo condiciones de vida suficientemente libres de riesgo como para hacer inesenciales las diferencias entre unos y otros (...). Por *simpatía* entiendo el tipo de reacciones (...) que los blancos en Estados Unidos tuvieron luego de leer *La Cabaña del Tío Tom*, o que nosotros tenemos luego de ver en televisión programas acerca del genocidio en Bosnia⁵.

Así pues, qué duda cabe que la paradoja de los derechos solo se entiende a cabalidad si se toma nota de la expansión de las inseguridades que amenazan la vida de los individuos y de las comunidades.

No es casual, por tanto, que en la ofensiva contra diversos derechos (los del núcleo duro y los emergentes) la apelación a la seguridad sea un argumento reiterado. Las restricciones a las libertades individuales que se generalizaron a partir del 2001 en las «democracias avanzadas» están umbilicalmente conectadas con los procesos de criminalización de la protesta social en países como el nuestro. El repliegue a la defensa de las instituciones y prácticas tradicionales (por ejemplo, la familia patriarcal) asume como argumento la amenaza de la disgregación social y de la anomia. Por cierto, estos argumentos se quedan en una versión superficial y unilateral de la seguridad. Esta se reduce a la protección frente al peligro de muerte violenta, a la protección frente a quienes amenazan algunos derechos individuales, como el derecho al libre tránsito o a la propiedad. Por este camino el mundo avanza inexorable a la configuración de un régimen global de

⁵ Rorty, Richard. *Truth and Progress: Philosophical Papers*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

«excepcionalidad permanente». Es decir, de suspensión sin plazo de derechos y libertades según la decisión arbitraria del gobernante.

Una forma de salir efectivamente de la paradoja mencionada es recuperar una visión más amplia de la seguridad humana y proponer estrategias efectivas que modifiquen la generalizada inseguridad contemporánea. Al respecto se ha avanzado algo en Naciones Unidas al delinear el concepto de «seguridad humana»:

Mediante el marco de protección y empoderamiento, el concepto de seguridad humana promueve medidas centradas en las personas, amplias, específicas para cada contexto y orientadas a la prevención con el fin de reducir la probabilidad de conflictos, contribuir a superar los obstáculos al desarrollo y promover los derechos humanos para todos⁶.

La fórmula, sin embargo, tiene un indudable sesgo defensivo. Prescinde de una referencia a quién conduce los procesos que generan desigualdad.

Sin negar la importancia estratégica de asumir una visión más amplia de seguridad humana, de lo que se trata es de resolver la crisis de los derechos al interior del proceso de reconfiguración hegemónica del mundo. Lo que implica tener una evaluación más fina de los enfoques y propuestas de los diversos actores involucrados (desborda las dimensiones de este artículo y las capacidades del autor intentar un análisis global detallado).

Tal como se mencionó al inicio, los síntomas del declive norteamericano y del entrampamiento europeo son evidentes. En uno y otro continente es poco lo que se puede esperar en términos de propuesta hegemónica. Las novedades hay que buscarlas en otros continentes. En particular en América Latina y en Asia. Sobre los aportes de nuestro continente a una comprensión alternativa de los derechos se ha reflexionado y escrito de manera regular en las

⁶ Ver en: goo.gl/G5a2cW

últimas décadas⁷. Sobre Asia se conoce poco y se especula mucho. Hace algunas décadas –alrededor del proceso de preparación de la Conferencia sobre Derechos Humanos en Viena en 1993– se intentó construir un discurso alternativo a la versión liberal de los Derechos Humanos en torno a los llamados «valores asiáticos». El proyecto tenía una falla de origen: asumía la existencia de un ente geopolítico y cultural inexistente: Asia. Tal como señalaron varios agudos críticos, en ninguna de las lenguas dominantes en dicho espacio geográfico existe una palabra que nombre dicho ente. Indios, chinos y japoneses no se identifican como parte de una supracomunidad cultural denominada «Asia», a diferencia de lo que sucede con los nacionales latinoamericanos o europeos. En el llamado continente asiático conviven sólidas y milenarias tradiciones culturales claramente diferenciadas entre sí. Cada una de ellas encuentra en sus raíces y prácticas las posibilidades de diálogo y reformulación con doctrinas –como la de los Derechos Humanos– que se presentan como universales. Más allá de su falla de origen, el discurso de «los valores asiáticos» fue utilizado como un dispositivo estratégico para intentar legitimar prácticas autoritarias. Las críticas más serias del mismo fueron formuladas al interior de cada una de las sociedades en las que se enunció⁸.

Más interesante y sólida es la visión de los Derechos Humanos que nos llega desde China. En diciembre del 2016, la Oficina de

⁷ En un libro colectivo editado por Alicia Yamin y publicado el año 2006 se pueden encontrar diversas contribuciones al respecto. Yamin, Alicia. *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. Ciudad de México: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) - Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh), 2006. En particular los artículos de Paolo G. Carozza y Eduardo Cáceres Valdivia: «La perspectiva histórica del aporte latinoamericano al concepto de los derechos económicos, sociales y culturales» y «Tradiciones, identidades y derechos en América Latina: los retos de la diversidad», respectivamente.

⁸ Para un seguimiento del debate basta buscar en la web la Declaración de Bangkok de los gobiernos que allí se reunieron en 1993, así como la declaración que resultó de la reunión paralela de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y activistas de derechos humanos en la misma ciudad. Esta última es parte de los materiales preparatorios de la Conferencia de Viena. Puede verse en: goo.gl/Mj5E2w

Información del Consejo de Estado de la República de China hizo público un documento que da cuenta de su visión y práctica en relación con los Derechos Humanos, que si bien se presenta como marco de referencia para sus políticas internas, apunta a ser una propuesta que trasciende sus fronteras: *El derecho al desarrollo: filosofía, práctica y contribución de China*⁹. Se trata de un «libro blanco», es decir, un documento oficial sobre el tema que, por tanto, resalta los logros del país en cuestión en relación al tema. Desde una perspectiva académica o del activismo proderechos, se puede discutir cada uno de sus capítulos. Y de hecho hay debates interesantes al respecto. Lo que interesa aquí es presentar más bien la lógica general de la argumentación presente en el documento.

Conviene comenzar por una referencia a la relación entre China y el sistema de los Derechos Humanos. La República Popular China se presenta como «miembro original de las Naciones Unidas», participante en el diseño y aprobación de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos, por un lado, y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por otro. La mención de estos antecedentes no es secundaria dado que entre 1945 y 1971 quien tuvo la representación de China en las Naciones Unidas fue lo que hoy se conoce comúnmente como Taiwán, es decir, el gobierno del kuomintang que fue derrotado por los comunistas y se desplazó a dicha isla en 1949. Al apropiarse de esa historia, la República Popular China afirma su pertenencia a un determinado campo de fuerzas, se ubica en un terreno histórico y doctrinal común con los otros signatarios iniciales de tales documentos. La argumentación no queda ahí. Reconocido el campo común, el documento identifica un enfoque propio. Para ello resalta su participación en el proceso de diseño, debate y aprobación del derecho al desarrollo como

⁹ La publicación se hizo en inglés: *The Right to Development: China's Philosophy, Practice and Contribution*. Puede verse en: goo.gl/uvfB9b

un asunto específico: «China (...) ha contribuido con su sabiduría y fuerza a hacer del Derecho al Desarrollo un asunto dominante (*mainstream issue*)».

Poniendo por delante el tema de las necesidades básicas de la gente, el documento ofrece una visión del derecho al desarrollo como instrumental en relación con otros fines. Es decir, el reconocimiento e implementación de este derecho es funcional al encaramiento de los desafíos globales, así como a la protección de los derechos civiles de las personas y el progreso de la sociedad humana. Si bien a primera vista el enfoque no difiere de los habituales en la documentación oficial sobre Derechos Humanos, cabe resaltar el matiz de poner el desarrollo como condición *sine qua non* para la efectivización de otros logros.

Esta ubicación en el campo de la universalidad de los derechos, así como el señalamiento de una perspectiva o prioridad propia, se refuerza con un ejercicio de interculturalidad. El documento presenta los conceptos tradicionales que fundamentan este enfoque: «moderada prosperidad» (*xiao-kang*), «gran armonía» (*datong*), «acceso a comida vestido» (*fengyi zushi*) y «vida y trabajo en paz y alegría» (*anju leye*); para luego reseñar los contrastes de su historia reciente: el haber pasado de ser uno de los países más desarrollados del mundo hasta antes del encuentro con Europa a ser un país afectado por múltiples calamidades entre mediados del siglo XIX y mediados del siglo XX.

A la argumentación histórica y cultural a favor de su enfoque, el documento suma la presentación de los logros en las décadas posteriores a las reformas de Deng Xiaoping: la espectacular reducción de la pobreza (700 millones de personas, el 70% de la reducción global de la pobreza), el incremento de la expectativa de vida de 35 a 76 años, la práctica desaparición del analfabetismo, etc. Interesa más que las cifras la concepción:

Los derechos a la subsistencia y al desarrollo son los derechos humanos primarios y básicos. La pobreza es el obstáculo más grande para los

derechos humanos. Sin la producción y provisión de bienes materiales es difícil e incluso imposible realizar cualquier otro derecho humano.

La diferencia de perspectiva con el enfoque liberal clásico es evidente si se recuerda que para este los derechos primarios (la llamada primera generación) son los derechos civiles individuales: integridad física, libertad de circulación y de creencia, propiedad. El contraste se relativiza, sin embargo, si se recuerda que en el contexto previo a la Declaración Universal de 1948 la versión liberal inicial había sido reemplazada por otra, la de las cuatro libertades básicas de F.D. Roosevelt: libertad de creencia, libertad de expresión, libertad de la necesidad extrema y libertad del miedo.

Esta prioridad de los derechos a la subsistencia y al desarrollo se complementa con la reiterada afirmación de su carácter instrumental: «El desarrollo es un medio para eliminar la pobreza. Provee las condiciones necesarias para realizar los otros derechos humanos, y estos crean las condiciones para que la gente alcance el derecho al desarrollo». Y para reforzar esta visión el documento chino cita textualmente el primer artículo la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él¹⁰.

El documento no se queda allí. Desde la óptica del desarrollo apunta a resolver la tensión entre derechos individuales y colectivos:

El derecho al desarrollo es una unidad de derechos humanos individuales y colectivos (...). El libre desarrollo de cada individuo es la condición del libre desarrollo de todo el pueblo. Solo a través del desarrollo individual

¹⁰ La declaración completa se puede ver en: goo.gl/1sgUqK

puede desarrollarse un colectivo; solo en un colectivo pueden alcanzar los individuos un desarrollo integral.

Sin duda la relación entre lo individual y lo colectivo es fuerte, propia de una concepción que en la ética Occidental se caracteriza como «comunitarista».

Así mismo, sin dejar de lado la visión fuertemente soberanista que ha marcado el comportamiento de China en los foros internacionales, el documento avanza en reconocer responsabilidades internacionales de los Estados:

El derecho al desarrollo debe ser disfrutado y compartido por todos los pueblos. Realizar el derecho al desarrollo es responsabilidad de todos los países y también obligación de la comunidad internacional (...). Requiere que los gobiernos de todos los países formulen estrategias de desarrollo y políticas adecuadas a sus propias realidades, y requiere esfuerzos concertados de la comunidad internacional en su conjunto. (El subrayado nuestro).

El documento continúa con referencias no solo a los logros de desarrollo como resultado de los planes quinquenales, sino también con la mención a los sucesivos Planes Nacionales de Derechos Humanos (al menos tres del 2009 en adelante). Describe de manera detallada los mecanismos de exigibilidad y de remediación jurídica existentes, incluyendo un amplio desarrollo del arbitraje, para casos de violaciones de diversos derechos. Cada uno de los apartados que da cuenta de avances merece un análisis crítico detallado y al respecto existen cada vez más fuentes independientes para eso¹¹. En particular merecerían un análisis más detallado las instituciones

¹¹ Por ejemplo, para el caso de los derechos laborales, el *China Labour Bulletin* (www.clb.org.hk/), editado en Hong Kong a partir de una intensa relación con sindicatos que, si bien forman parte de la central sindical única, tienen importantes márgenes de autonomía y capacidad de logros significativos. Esta y otras páginas dan cuenta de una sociedad civil mucho más activa de lo que se puede suponer y de un Estado con marcos institucionales de negociación que funcionan.

que se presentan como los espacios de ejercicio del derecho político al autogobierno.

Más allá de aceptar a la letra las afirmaciones del documento en relación a los logros en el campo del desarrollo y de los diversos derechos, a lo que apunta esta breve reseña del mismo es a resaltar la argumentación y los supuestos que asume. La política oficial china se ubica claramente en el terreno del universalismo de los derechos, un universalismo culturalmente enraizado, podría decirse, y con un enfoque –en términos Occidentales– «comunitarista». A diferencia de otras potencias o fuerzas emergentes en el mundo contemporáneo, los chinos recusan el camino de la particularidad cultural frente al universalismo de los derechos. El discurso hegemónico en la Rusia de Putin es claramente particularista; lo mismo podría decirse del discurso del partido nacionalista mayoritario en la India, el Bharatiya Janata, partido nacionalista hinduista de derecha. Más radical es la recusación que viene de diversas corrientes islámicas (con la excepción de Irán). No es casual, por tanto, que ante el repliegue del gobierno norteamericano en relación con diversos acuerdos económicos y políticos globalizadores, el gobierno chino haya tomado la posta como abanderado de los mismos. Con lo cual se convierte en el promotor de los beneficios y peligros que tales acuerdos conllevan.

A lo que apunta este artículo es a tomar en serio la propuesta china como base para las nuevas relaciones que desde los Estados y movimientos sociales deberán desarrollarse con la potencia emergente. Hace pocos meses tuvo lugar en Lima una reunión de activistas ambientalistas para discutir el tema del impacto de las inversiones chinas, particularmente importantes en el sector minero en los países andinos¹². Más allá de inventariar los riesgos y los graves impactos que algunas inversiones tienen (el caso de Marcona

¹² El evento fue organizado por CooperAcción y otras organizaciones. Al respecto puede verse una reseña en: goo.gl/SRdTge

en el Perú es emblemático), la reunión comenzó a explorar estrategias para campañas de incidencia. Identificó algunos interlocutores en el tramado institucional de Estado/Partido Chino y encontró una poderosa herramienta en levantar la demanda de que las empresas chinas respeten en los países de destino de sus inversiones los exigentes estándares ambientales que rigen al interior de China. Estrategia que se puede reforzar con la apelación al discurso de derechos aquí reseñado y con las reiteradas referencias a la «ecocivilización» en los discursos oficiales del reciente XIX Congreso del Partido Comunista Chino¹³.

A nivel más global, habría que tomar nota de algo que resaltó recientemente la destacada ambientalista ecuatoriana Paulina Garzón (Acción Ecológica)¹⁴. El gigantesco proyecto de conectividad denominado: Un Cinturón un Camino (UCUC), versión moderna y ampliada de la Ruta de la Seda, y que incluye «puertos, carreteras, trenes, aeropuertos, proyectos energéticos, oleoductos y gaseoductos, refinerías, zonas de libre comercio, entre otro tipo de infraestructura», abarcará más de 70 países con un costo de alrededor de un trillón de dólares, a ser invertidos en más de treinta años. Esto incluye obras en nuestro continente, algunas de ellas de alto riesgo en términos de impactos ambientales. Este proyecto va de la mano con el establecimiento de un banco de inversión, el Banco Asiático para las Inversiones en Infraestructura (BAII), el cual será la principal fuente de financiamiento del

¹³ Según el artículo respectivo en Wikipedia, el término «ecocivilización» fue acuñado en la Unión Soviética en la década de 1980, pasando a la academia y política chinas en los años siguientes. Una visión de conjunto del debate al respecto puede verse en: Wang, Zhihe; He, Huili; y Fan Meijun. «The Ecological Civilization Debate in China. The Role of Ecological Marxism and Constructive Postmodernism – Beyond the Predicament of Legislation». *Monthly Review*, vol. 66, n.º 6. New York: Monthly Review Foundation, 2014, pp. 37-59.

¹⁴ Garzón, Paulina. «Atención: La ruta de la seda china está cada vez más cerca de América Latina». *alainet.org*, Quito, 5 de setiembre del 2017. Ver en: goo.gl/aMvKRY

megaproyecto. Lo interesante es que el BAII, a pesar de su reciente creación, el 2015:

(...) ha incorporado una serie de mecanismos para la evaluación y participación pública: un Marco de Política de Salvaguardas Ambientales y Sociales, una Política de Información Interina (actualmente bajo consulta pública) y está diseñando un Mecanismo de Manejo de Quejas. Aunque estos son buenos primeros pasos –sobre todo si se toma en cuenta que al Banco Mundial le tomo 67 años implementar una política de acceso a la información– no son suficientes. El BAII y el UCUC están todavía lejos de globalizar *la filosofía de la ecocivilización y alcanzar el desarrollo sostenible*. Así lo señalan 87 ONG asiáticas, en respuesta a la decisión del BAII de financiar la construcción de plantas de carbón –actualmente prohibidas en China por sus efectos contaminantes–¹⁵.

Como se puede ver, se trata de una estrategia de exigibilidad que parte por reconocer valores compartidos (*ecocivilización, desarrollo sostenible*) y apela a marcos regulatorios de derechos. Más aún, el comunicado de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) asiáticas –citado por Paulina Garzón– encara a la potencia emergente a «universalizar» sus políticas internas: «si el BAII quiere ser un ‘Banco verde’, debe (...) apoyar una transición rápida y justa a los sistemas de energías renovables y limpias (...) y poner fin a los combustibles fósiles y otras energías nocivas lo antes posible (...)».

La construcción de un nuevo orden internacional no tiene por qué quedar librada al exclusivo desarrollo de la fuerza. Una visión y marco normativo de los derechos renovados y depurados del sesgo liberal-individualista de origen, pueden y deben seguir siendo las reglas del renovado «gran juego» por dirimir la hegemonía planetaria.

¹⁵ Garzón, Paulina. «Atención: La ruta de la seda china está cada vez más cerca de América Latina». *alainet.org*, Quito, 5 de setiembre del 2017. Ver en: goo.gl/aMvKRY

El *quo vadis* de los derechos de la dignidad e igualdad humanas*

Francisco Ercilio Moura

Sumilla

En este artículo el autor reflexiona sobre los avances en la doctrina, en la academia, entre los actores estatales y organizaciones de la sociedad civil global respecto de los enfoques acerca de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), cuya importancia toma relieve a partir de la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), al identificar un solo conjunto indivisible de derechos inalienables que se levantan sobre la base de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y sus proyecciones frente a los problemas sociales de la posmodernidad.

Presentación

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), al igual que los derechos humanos en el ámbito civil y político, son parte indisoluble de los derechos humanos y del derecho internacional de los derechos humanos, tal como constan en la Declaración Universal, en los dos Pactos Internacionales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) y de los Derechos Civiles y Políticos (Pdcp), en sus protocolos facultativos, en la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, en la Declaración sobre Garantías Sociales, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Protocolo Facultativo de San Salvador¹.

Los DESC han sido reafirmados y desarrollados a través de un gran número de instrumentos internacionales adicionales, tales como la Convención de los Derechos del Niño y de la Niña, así como en la Convención contra todas las formas de

* El presente texto es producto de una exposición del autor realizada en **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, en el marco del taller permanente de reflexión anual que da lugar a los volúmenes temáticos de la serie *Perú Hoy*.

¹ Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en América Latina y El Caribe. Ver en: goo.gl/A2r6DD

Discriminación contra la Mujer. Los DESC tuvieron un desarrollo germinal importante a partir de la constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919, dando inicio a una fértil labor de construcción normativa de los derechos humanos en el trabajo, que a la fecha representan más de 190 instrumentos de protección y promoción de esos derechos sociales.

Junto con los derechos civiles y políticos, los DESC conforman los soportes básicos del sistema de derechos fundamentales internacional. Por ello, la Primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Teherán, 1968) proclamó la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, precisando «que la plena realización de los derechos civiles y políticos es imposible sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales»².

Con el mismo temperamento, el artículo 5° de la Declaración y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993), reiteró que:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos de forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos unos mismos pesos. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, además **los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales**³. (Énfasis agregado).

² Ver: Cancado Trindade, Antonio. «Protección Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales». En: Rodolfo Cerdas Cruz y Rafael Nieto Loaiza, comp. *Estudios Básicos de Derechos Humanos. Tomo I*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

³ Afonso Da Silva, José. «Impacto de la Declaración Universal de Derechos Humanos en la Constitución Brasileira». En: José Palomino Manchego y José Carlos Remotti Carbonell, coord. *Derechos Humanos y Constitución en Iberoamérica*. Lima: Ed. Universidad Nacional Mayor de San Marcos - Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (sección peruana), 2002.

Abordaje de fondo

Los DESC se rigen por los principios esenciales de universalidad, equidad, calidad y justiciabilidad; y su disfrute debe ser ejercido y garantizado sin discriminación de ninguna clase, de conformidad con la obligación estatal consignada en el artículo 2°.2. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), conforme al cual:

(...) los estados Partes en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, **sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social**. (Énfasis agregado).

El principio de *universalidad* de los DESC deriva de su conceptualización como derechos humanos, o derechos fundamentales, que deben ser asegurados a todas las personas. El de *equidad* tiene que ver con las posibilidades reales de realización plena de los DESC, guardando relación con el principio según el cual el financiamiento de los servicios o prestaciones inherentes al disfrute de estos derechos debe provenir, esencialmente, de tributos y no del pago de sus titulares, salvo el supuesto de que estos tengan capacidad económica suficiente para absorber su costo, con el objeto razonable de eliminar así toda arbitrariedad o discriminación en el acceso a las prestaciones correspondientes en razón de la condición o posición socioeconómica de las personas⁴.

El principio de *calidad*, inherente también a los DESC, no solo constituye una condición necesaria para la eficacia del sistema, sino que surge de la necesidad de igualdad de oportunidades de vida que debe asegurar el Estado.

⁴ Carbonell, Miguel. *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*. Ciudad de México: Ed. Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2001.

La *justiciabilidad* de los DESC proviene, finalmente, no solo de su condición de atributo inherente a todos los derechos fundamentales, sin excepción, sino del hecho de que cuando existe una adecuada delimitación de un derecho de carácter prestacional, han sido definidos los sujetos activos y pasivos del mismo y han sido satisfechos, asimismo, los supuestos de hecho delimitados por la norma respectiva, estos pueden ser exigidos en forma imperativa e inmediata.

En igual forma que los derechos civiles y políticos, también los DESC explicitan las exigencias de los valores de la dignidad, la igualdad y la solidaridad humanas⁵, con el propósito de superar las desigualdades sociales y generar las condiciones materiales y subjetivas que posibiliten a todas las personas, sin discriminación, a ejercer su derecho a participar en los beneficios de la vida social, a través de derechos y prestaciones positivas brindadas, directa o indirectamente, por los poderes públicos, en la medida en que todos estos resumen el fin de la actividad estatal.

En su Observación General n° 3, acerca de la índole de las obligaciones de los Estados partes (párrafo 1 del artículo 2° del Pidesc)⁶, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cdesc) de las Naciones Unidas ha expresado que:

(...) corresponde a cada Estado Parte una **obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos**. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número

⁵ «Hoy en día es indudable que los derechos humanos en su conjunto son indivisibles, interdependientes, interrelacionados y de igual importancia para la dignidad humana. En vista de lo anterior, los Estados tienen la misma responsabilidad en cuanto a las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y las violaciones a los derechos civiles y políticos». Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Maastricht, 22-26 de enero de 1997.

⁶ Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Quinto periodo de sesiones, 1990, U.N. Doc. E/1991/23. Ver en: goo.gl/e6kcg5

importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. **Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser.** (Énfasis agregado).

A este respecto, la Corte Constitucional de Colombia (CCC) ha empleado una definición de núcleo esencial de los DESC que resulta relevante para el tratamiento de esta cuestión. Así, la CCC refiere que, en su condición de derechos prestacionales, el núcleo esencial de los mismos está compuesto por un «mínimo vital», cuya existencia debe ser siempre asegurada, en cuanto el mismo constituye un componente esencial de la dignidad humana. En su sentencia SU-111/97⁷, la CCC dijo:

(...) los derechos económicos, sociales y culturales tienen conexidad con pretensiones amparables a través de la acción de tutela. Ello se presenta cuando se comprueba un atentado grave contra la dignidad humana de personas pertenecientes a sectores vulnerables de la población y **el Estado, pudiéndolo hacer, ha dejado de concurrir a prestar el apoyo material mínimo sin el cual la persona indefensa sucumbe ante su propia impotencia. En estas situaciones, comprendidas bajo el concepto de mínimo vital, la abstención o negligencia del Estado se ha identificado como la causante de una lesión directa a los derechos fundamentales que amerita la puesta en acción de las garantías constitucionales.** (Énfasis agregados).

Refiriéndose a la naturaleza y el alcance de las obligaciones de los Estados partes del Pidesc, los Principios de Limburgo⁸ establecen que:

⁷ Citada por: Cifuentes Muñoz, Eduardo. «La acción de Tutela en Colombia». *Ius et Praxis*, vol. 3, n.º 1. Talca: Universidad de Talca - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1997, pp. 165-174. Ver en: goo.gl/Bnpiqm

⁸ Del 2 al 6 de junio de 1986 se reunió en Maastricht, Países Bajos, un grupo de distinguidos expertos en derecho internacional convocados por la Comisión Internacional de Juristas, la Facultad de Derecho de la Universidad de Limburgo

La obligación de alcanzar **el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos** exige que los Estados partes actúan tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos⁹. (Énfasis agregados).

Los mismos principios señalan que «la obligación de alcanzar una realización progresiva es independiente del aumento de los recursos; dicha obligación exige que se haga un uso eficaz de los recursos disponibles»¹⁰.

Para salvaguardar esa naturaleza progresiva, inherente al contenido y protección de los derechos fundamentales de la persona en el ámbito económico, social y cultural, el artículo 26° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha establecido que:

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación jurídica internacional, especialmente económica y técnica, para lograr **progresivamente** la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas y sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponible, por vía legislativa u otros medios. (Énfasis agregado).

El artículo 26° de la convención consigna un deber convencional que obliga a los Estados a respetar, proteger y asegurar la progresiva realización de un conjunto determinado de derechos económicos

(Maastricht) y el Instituto Urban Morgan para los Derechos Humanos de la Universidad de Cincinnati (Ohio, EE.UU.). El propósito de la reunión era el considerar la naturaleza y el alcance de las obligaciones de los Estados partes del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), así como la cooperación internacional según lo dispuesto en la parte IV del mencionado pacto.

⁹ Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ver en: goo.gl/s36jxh

¹⁰ Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ver en: goo.gl/s36jxh

y sociales consignados, a su vez, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), reformada por el Protocolo de Buenos Aires. Derechos entre los que, es oportuno recordarlo, se encuentra comprendido el derecho humano a la seguridad social.

Las reformas introducidas a la carta fundacional de la OEA¹¹ estuvieron inspiradas por el afán de «consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y **de justicia social**, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre»¹². (Énfasis agregado).

Como fuera expresado en el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, estos principios:

(...) han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional.

Constituyen, por ende, fuente de interpretación del contenido de todos los derechos reconocidos por estas normas.

Con arreglo a este temperamento, el Protocolo de Buenos Aires incorporó a la Carta de la OEA, entre otras, las siguientes disposiciones:

Artículo 43°

Los Estados Miembros, convencidos de que **el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden**

¹¹ La Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha sido reformada varias veces. En primer lugar por el Protocolo de Buenos Aires, suscrito el 27 de febrero de 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria; luego por el Protocolo de Cartagena de Indias, aprobado el 5 de diciembre de 1985, en el decimocuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General; más tarde por el Protocolo de Washington, aprobado el 14 de diciembre de 1992, en el decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General; y por el Protocolo de Managua, adoptado el 10 de junio de 1993, durante el decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

¹² Preámbulo de la Carta de la OEA. Ver en: goo.gl/nUJ9AJ

social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

- a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y **seguridad económica**;
- b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realice y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, **aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar**;

(...)

- h) **Desarrollo de una política eficiente de seguridad social.**

(...)

Artículo 44°

Los Estados Miembros reconocen que, para facilitar el proceso de la integración regional latinoamericana, es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos, y convienen en realizar los máximos esfuerzos para alcanzar esta finalidad. (Énfasis agregados).

El artículo 43° del Protocolo de Buenos Aires, leído a la luz de las prescripciones del artículo 26 de la convención, hace referencia a la obligación de los Estados miembros de la OEA de adoptar un conjunto de providencias, así como «principios y mecanismos», tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, a fin de lograr **progresivamente** la plena efectividad de los derechos que derivan de las normas económicas y sociales contenidas en la Carta de la OEA.

Estos preceptos normativos incluyen el derecho de todas las personas al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, **dignidad**, igualdad de oportunidades y

de **seguridad económica**, tanto para el trabajador como para su familia, en sus años de trabajo **como en su vejez**, o cuando cualquier circunstancia las prive de la posibilidad de trabajar.

El criterio jurídico según el cual la progresividad constituye un aspecto esencial de la manera cómo los Estados deben asumir el cumplimiento de sus obligaciones relacionadas con los DESC, establecido por las normas que acabamos de citar, fue incluido en 1988 por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), cuyo artículo 1° expresó un compromiso análogo a favor de la plena realización de los DESC en los siguientes términos:

Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante cooperación entre los estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de sus recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, **a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el protocolo.** (Énfasis agregado).

La referencia a las normas internacionales sobre derechos humanos antes citadas es importante para delimitar el marco de las obligaciones internacionales que fueron asumidas por los Estados en la materia, de modo tal que pueda apreciarse cuando una infracción, por acción u omisión de las mismas, debe interpretarse como generadora de responsabilidad internacional.

La proposición contenida en el artículo 26° de la Convención Americana de Derechos Humanos, o Pacto de San José, reproduce la misma prescripción contenida en el artículo 2° del Pidesc. Esta disposición impuso a los Estados partes del Pidesc la obligación de adoptar medidas para el logro progresivo, y por todos los medios apropiados, de la plena efectividad de los derechos en él reconocidos.

Pidesc, artículo 2º

Párrafo 1º. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, **para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.** (Énfasis agregado).

Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cdesc) en su Observación General n° 3, dichas obligaciones incluyen tanto obligaciones de comportamiento como obligaciones de resultado.

Como puede leerse del enunciado del artículo 2º.1 del Pidesc, este exige de los Estados parte, en primer lugar, y como principal obligación de comportamiento, la inmediata **adopción de medidas** destinadas a **lograr el goce pleno de los DESC consagrados en el pacto**. Tales medidas podrán ser de carácter político, económico y financiero, administrativo, educacional, social, cultural, judicial o de cualquier otro tipo, incluidas, en particular, las de carácter legislativo. Estas últimas encaminadas, esencialmente, a la adaptación de la legislación nacional a las obligaciones derivadas del Pidesc, sobre todo cuando las leyes existentes resulten manifiestamente incompatibles con las obligaciones contraídas en virtud del pacto.

La obligación consignada en el artículo 2º del Pidesc debe concordarse, a su vez, con el contenido del artículo 2º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según el cual:

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1º no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias **para hacer efectivos tales derechos y libertades.** (Énfasis agregado).

Este artículo recoge una regla básica del derecho internacional, según la cual todo Estado parte en un tratado tiene el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado, sean dichas medidas legislativas o de otro orden¹³.

Esta obligación de respeto y garantía de los derechos y libertades consagrados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por parte de todos los órganos del Estado, ha sido subrayada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los siguientes términos:

(...) la segunda obligación de los Estados Partes es la de ‘garantizar’ el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos¹⁴.

De conformidad con lo prescrito en el artículo 2º del PIDESC, los Estados están obligados a adoptar las medidas necesarias **para lograr el pleno goce de los derechos consagrados en el Pacto, hasta el máximo de los recursos que dispongan**; vale decir, utilizando tanto los recursos existentes dentro su territorio, sin importar el nivel de desarrollo económico, como aquellos otros

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Opinión consultiva. Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (artículos 14.1, 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. San José: CIDH, 1986. Ver en: goo.gl/goaHHd

¹⁴ CIDH. *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras. Sentencia de 20 de enero de 1989*. San José: CIDH, 1989. Ver en: goo.gl/UZs2Hn

recursos disponibles que emanen de la cooperación y la asistencia internacional¹⁵.

Por ello, cuando un Estado parte pretenda ampararse en una supuesta insuficiencia de recursos para justificar el incumplimiento de sus obligaciones mínimas en materia de salvaguarda de los DESC de la población sometida a su jurisdicción (lo que implica satisfacer requisitos mínimos de subsistencia para todos, así como proporcionar los servicios esenciales previstos por el pacto), **está obligado a demostrar que ha realizado todo los esfuerzo para satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas, así como haber recurrido a la ayuda internacional**¹⁶.

¹⁵ En sus artículos 22 y 23, el Pidesc asigna una especial importancia a la determinación de las actividades de cooperación técnica y de otra índole encaminadas a prestar asistencia a los Estados parte para promover la realización de los derechos económicos, sociales y culturales por él reconocidos. Así, según el artículo 22 del Pidesc: «el Consejo Económico y Social podrá señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes a que se refiere esta parte del Pacto que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente Pacto». Conforme al artículo 23 del mismo pacto, los Estados partes en el Pidesc han convenido que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos reconocidos por el pacto «comprenden procedimientos tales como la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados». Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha expresado que: «de acuerdo con los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, con principios bien establecidos del derecho internacional y con las disposiciones del propio Pacto, la cooperación internacional para el desarrollo y, por tanto, para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es una obligación de todos los Estados. Corresponde particularmente a los Estados que están en condiciones de ayudar a los demás a este respecto». Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Quinto período de sesiones, 1990, U.N. Doc. E/1991/23. Ver en: goo.gl/e6kcg5

¹⁶ Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Quinto período de sesiones, 1990, U.N. Doc. E/1991/23. Ver en: goo.gl/e6kcg5

Es así que la carencia de recursos no puede, en ningún caso, justificar el hecho de que el Estado incumpla su obligación de vigilar la falta de aplicación de los derechos consagrados en el pacto.

Como consecuencia de ello, de acuerdo con lo señalado por el artículo 2° del Pidesc, puede deducirse que la principal obligación de los Estados parte, en cuanto refiere a los resultados esperados, es adoptar las medidas que sean necesarias **para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pidesc**.

La orientación de tales medidas debe procurar un único fin: el logro de avances efectivos –es decir, tangibles y mensurables– en el grado de protección y disfrute de los derechos amparados por el pacto, **sin retrocesos**. Y aunque la cláusula de efectividad y progresividad de los DESC reconozca que su plena realización podría no lograrse en un breve periodo de tiempo, ello no significa, en modo alguno, que los Estados puedan aplazar de manera indefinida el cumplimiento de dicha obligación. Por el contrario, las obligaciones internacionales asumidas en virtud de la ratificación de los tratados antes mencionados exigen que el Estado actúe tan rápido como sea posible en la realización de estos derechos.

Al exigirse que los Estados logren la plena realización de los DESC, «por todos los medios adecuados», como señala el pacto, o a través de «las medidas (...) que fueren necesarias», como establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ambos instrumentos adoptan un enfoque amplio y permisible que coexiste, al mismo tiempo, con la obligación ineludible e imperativa de utilizar todos los medios y recursos a disposición del Estado parte para procurar la plena efectividad de los derechos reconocidos por dichas normas.

Al precisar el contenido de la obligación de progresividad, el Cdesc ha expresado que:

A menudo se interpreta erróneamente que el elemento de ‘obligación progresiva’ incluido en el Pacto significa que sólo una vez que un Estado haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico deben hacerse efectivos los derechos proclamados en el Pacto. Esa no es la intención de la cláusula en cuestión. Al contrario, el deber en cuestión obliga a todos los Estados Partes, independientemente de cuál sea su nivel de riqueza nacional, a **avanzar** de inmediato y lo más rápidamente posible hacia la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. La interpretación de esta cláusula nunca debe conducir a pensar que permite a los Estados aplazar indefinidamente sus esfuerzos para asegurar el goce de los derechos proclamados en el Pacto.

Mientras que determinados derechos, por su propia naturaleza, pueden prestarse más a hacerse efectivos en función de la ‘obligación progresiva’, está claro que muchas de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto han de cumplirse inmediatamente. Esto se aplicaría en particular a las disposiciones no discriminatorias y a la obligación de los Estados Partes de abstenerse de violar activamente derechos económicos, sociales y culturales **o de anular las medidas protectoras legales o de otro tipo relacionadas con esos derechos**¹⁷. (Énfasis agregado).

Es importante recalcar que por la interdependencia entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales, en muchos casos de violaciones en relación a los primeros, afectan por igual a los segundos. La tajante diferenciación entre ambas categorías suele desdibujarse cuando se procura identificar los derechos violados en los casos concretos. Muchas veces el interés tutelado por un derecho civil cubre también el interés tutelado por la definición de un derecho social. Es ahí cuando el límite entre una y otra categoría de derechos resulta ciertamente borroso¹⁸.

Cuando en el derecho interno de los Estados, o bien en el sistema internacional de protección de los derechos humanos,

¹⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Cultural (Cdesc). *Folleto informativo No.16. (Rev. 1)*. Ginebra: Cdesc, 1996. Ver en: goo.gl/qCYRoU

¹⁸ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Ed. Trotta, 2002.

no existen mecanismos directos de justiciabilidad de los DESC, una estrategia indirecta consiste en reformular las obligaciones justiciables del Estado en materia de derechos civiles y políticos de modo de discutir por esa vía la violación. Esta vía resulta de suma importancia en aquellos países, como por ejemplo España, Chile, Paraguay, Panamá, Perú, etc., donde la tutela judicial constitucional a través de acciones tales como la de amparo ha sido restringida a un catálogo cerrado de derechos denominados «fundamentales», que en general coincide con la lista clásica de derechos civiles. De este modo, resulta posible acceder a la tutela judicial en situaciones de flagrante violación de un derecho social. En tal sentido, es de suma utilidad consultar el mecanismo de tutela de derechos sociales conexos con derechos fundamentales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana (CCC) como ejemplo de esta modalidad de protección indirecta de los derechos sociales a partir de su íntima relación con el derecho civil o político¹⁹.

En este sentido, el uso del derecho a la vida para proteger intereses amparados por derechos sociales ha sido otra estrategia de protección indirecta de los DESC, utilizada en el nivel doméstico, y que podría aplicarse asimismo en los mecanismos de protección internacional de derechos humanos. En el sistema europeo también se ha utilizado el derecho a la vida como una forma de proteger intereses vinculados al derecho a la salud y de exigir al Estado obligaciones positivas de protección. En el caso *L.C.B. vs. United Kingdom*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)²⁰ afirmó que la obligación del primer párrafo del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos obliga a los Estados no solo a abstenerse de privar a alguien intencional e

¹⁹ La Corte Constitucional Colombiana (CCC) ha establecido que la aceptación de la tutela para los derechos económicos, sociales y culturales solo cabe en aquellos casos en los cuales exista violación de un derecho fundamental, de acuerdo con los requisitos y criterios de distinción correspondiente.

²⁰ Véase el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en: goo.gl/RvEHqE

ilegalmente de su vida, sino también a adoptar medidas apropiadas para garantizar la vida. En el caso se discutía el alcance del deber del Estado de proveer información adecuada a la peticionante sobre circunstancias que podrían haber mitigado o evitado la enfermedad que padecía.

También se ha explorado como estrategia de exigibilidad indirecta de reclamos de derechos sociales la íntima relación que existe en la elección de una forma de vida individual y el aprovechamiento de bienes culturales que identifican, por ejemplo, a una determinada minoría o a un pueblo indígena. En ese sentido, el derecho de autonomía o el derecho a fijar un plan de vida de forma autónoma se ha emparentado con un derecho social a participar de ciertas prácticas o bienes culturales. Así se ha argumentado que el proyecto de vida de cada miembro de ese colectivo guarda una profunda dependencia con el goce de esos bienes culturales, como la lengua, la religión o la tierra ancestral, y las prácticas económicas tradicionales de los pueblos indígenas²¹.

Podría decirse entonces que la adscripción de un derecho al catálogo de derechos civiles y políticos o al de los DESC tiene un valor heurístico, ordenatorio y clasificatorio, pero que una conceptualización más rigurosa llevaría a admitir un *continuum* de derechos, en el que el lugar de cada derecho esté determinado por el peso simbólico del componente de obligaciones positivas o negativas que lo caractericen. En tal esquema, habrá algunos derechos que claramente pueden caracterizarse por medio de obligaciones negativas del Estado y que, por tanto, quedan enmarcados en el horizonte de los derechos civiles y políticos. Tal sería el caso, por ejemplo, de la libertad de conciencia o de la libertad de publicación de ideas sin censura previa. En el otro polo, algunos derechos que resultan caracterizados fundamentalmente por medio de obligaciones positivas del Estado quedarán abarcados

²¹ Véase: Sandra Lovelace vs. Canada, Communication No. R.6/24, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/36/40) at 166 (1981). En castellano: goo.gl/LNdShF

en el catálogo de los DESC. Tal sería el caso, por ejemplo, del derecho a la vivienda. En el espacio intermedio entre estos dos polos se ubica un espectro de derechos en los que la combinación de obligaciones positivas y negativas se presenta en proporciones diversas. En estos casos, identificar un derecho como perteneciente al grupo de derechos civiles y políticos o al grupo de los DESC es simplemente el resultado de una decisión convencional, más o menos arbitraria.

En línea con lo dicho, autores como van Hoof o Asbjorn Eide proponen un esquema interpretativo consistente en el señalamiento de «niveles» de obligaciones estatales, que caracterizarían el complejo que identifica a cada derecho, independientemente de su adscripción al conjunto de derechos civiles y políticos o al de los DESC. De acuerdo con la propuesta de van Hoof,²² por ejemplo, podrían discernirse cuatro «niveles» de obligaciones: obligaciones de **respetar**, obligaciones de **proteger**, obligaciones de **garantizar** y obligaciones de **promover** el derecho en cuestión. Las obligaciones de respetar se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de **proteger** consisten en impedir que terceros injieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de **garantizar** suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de **promover** se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien.

²² Véase: Van Hoof, G.H.J. *Teoría y práctica de los derechos humanos en la Convención Europea de Derechos Humanos*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Conclusiones

En este sentido, y como consecuencia de ello, los Estados se encuentran impedidos de adoptar medidas que, por acción u omisión, conduzcan:

- (a) A un trato discriminatorio.
- (b) A la activa violación de los derechos consagrados por las normas jurídicas que les sirven de referencia.
- (c) **A la degradación, cuando no anulación, de las medidas de protección legal o de otro tipo instituidas para la salvaguarda de tales derechos.** (Énfasis agregado).

De manera específica, y respecto a las violaciones a los DESC que los Estados pueden cometer mediante actos de comisión, las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales refieren que:

Las acciones directas de los Estados o de otras entidades no reguladas adecuadamente por el Estado pueden resultar en violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. A continuación, se mencionan algunos ejemplos de dichas violaciones:

- (e) **La adopción de cualquier medida que sea intencionalmente regresiva y que reduzca el nivel de protección de cualquiera de estos derechos;**
- (f) **La obstaculización o interrupción intencional de la realización progresiva de un derecho previsto en el Pacto, salvo cuando el Estado actúa dentro de los parámetros de una limitación estipulada en el Pacto o debido a la falta de recursos disponibles o fuerza mayor; (...).** (Énfasis agregado)²³.

No puede inferirse de lo dicho, sin embargo, que resulten inadmisibles, con carácter absoluto, la totalidad de tales actos. De hecho, al referirse a los aspectos relacionados con las medidas regresivas adoptadas por los Estados, con carácter deliberadamente

²³ Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Maastricht, 22-26 de enero de 1997.

retroactivo, el propio Cdesc ha señalado en su Observación General nº 3, que estas

(...) requerirán la consideración más cuidadosa **y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto, y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos que se disponga.** (Énfasis agregado).

El Cdesc ha señalado, asimismo, que:

Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

Pero no solo las circunstancias conforme a las cuales los Estados pueden justificar su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas establecidas por el Pidesc requieren una cuidadosa y fundada justificación. Lo mismo ocurre con las limitaciones y restricciones pasibles de afectar el grado de disfrute o protección de un determinado derecho. Veremos a continuación cuál es el alcance de estas limitaciones.

En referencia a las limitaciones y restricciones que pueden afectar el disfrute de los derechos humanos, el profesor Pedro Nikken ha señalado que:

El derecho de los derechos humanos, tanto en el plano doméstico como en el internacional, autoriza limitaciones a los derechos protegidos en dos tipos de circunstancias distintas. En condiciones normales, cada derecho puede ser objeto de ciertas restricciones fundadas sobre distintos conceptos que pueden resumirse en la noción general de orden público. Por otra parte, en casos de emergencia, los gobiernos están autorizados para suspender las garantías²⁴.

²⁴ Nikken, Pedro. «El Concepto de Derechos Humanos». En: Rodolfo Cerdas Cruz y Rafael Nieto Loaiza, comp. *Estudios Básicos de Derechos Humanos. Tomo I*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

El profesor Nikken ha aclarado, sin embargo, que: «**Las limitaciones a los derechos humanos no pueden afectar el contenido esencial del derecho tutelado**»²⁵. (Énfasis agregado).

Conforme al temperamento esbozado, el principio general que prohíbe toda restricción que implique vaciar de contenido o de esencia, suprimir o anular los derechos protegidos, así como la existencia de un interés o fin legítimo que justifique las medidas de restricción adoptadas, constituyen un conjunto de garantías que están fuera de toda discrecionalidad, dado que constituyen criterios que no pueden obviarse en la implementación de restricciones a un derecho humano o libertad fundamental.

El contenido esencial de un derecho está constituido por la sustancia o propiedades básicas que se le atribuyen, representando solo una parte del contenido de este, que no es aplicable a las propiedades ocasionales o incidentales que lo conforman.

²⁵ Nikken, Pedro. «El Concepto de Derechos Humanos». En: Rodolfo Cerdas Cruz y Rafael Nieto Loaiza, comp. *Estudios Básicos de Derechos Humanos. Tomo I*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

Derechos y posconflicto: el proceso inconcluso de hacer memoria*

<i>Iris Jave P.</i>	

Sumilla

Este artículo pretende mostrar cómo se viene desarrollando la acción del Estado frente a sus obligaciones respecto del pasado de violencia, en particular las políticas de reparación para las víctimas. En este sentido, es importante mencionar que el actuar del Estado en este tema no se realiza de forma homogénea ni monolítica, sino que incluye avances y retrocesos, así como inconsistencias y decisiones que no se llegan a concretar. Esa porosidad del Estado representa una oportunidad para que las víctimas, a pesar de su escasa fuerza relativa, consigan algunas decisiones, normas o políticas que favorecen el cumplimiento de sus derechos, aunque no plenamente.

Este análisis se plantea a partir de una mirada de los hitos que caracterizan las narrativas en conflicto en el país y cómo estas se traducen en la agenda política; qué avances y/o retrocesos se identifican en el Estado, a través de algunos casos de debate en la agenda pública, como las dificultades por incorporar la enseñanza del pasado reciente en la escuela y las tensiones que ello ha generado en el Estado; así como la incidencia de las víctimas de la violencia como nuevos actores sociales que pugnan por un reconocimiento en el espacio público.

Introducción

LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (CVR) entregó su informe final el 2003. Sin embargo, luego de 14 años aún se plantea un debate acerca de sus contenidos –o más bien un conjunto de ataques y defensas de un lado y otro– cuando se aborda un tema vinculado con el pasado que tiene repercusiones en el presente, como lo son la reciente liberación de Maritza Garrido Lecca (integrante de Sendero Luminoso que escondía en su casa a Abimael Guzmán cuando este fue capturado en 1992) o la de Martha Huatay (integrante del comité central de Sendero Luminoso), ambas liberadas luego de haber cumplido una condena de 25 años. Incluso cuando se conmemora un año más de la entrega del informe final¹, el debate sobre el periodo de violencia vivido vuelve a encenderse y actores políticos y sociales, entre medios de comunicación, líderes políticos y/o ex militares y policías –que hoy mantienen una representación política en el Congreso de la República–, se niegan a aceptar sus principales tesis.

* El presente texto es producto de una exposición de la autora realizada en **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, en el marco del taller permanente de reflexión anual que da lugar a los volúmenes temáticos de la serie *Perú Hoy*.

¹ El 28 de agosto se ha convertido en una fecha emblemática para conmemorar a las víctimas de la violencia con ocasión del aniversario de la entrega del informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR).

Ello tiene su explicación en los debates propiamente políticos que tienen lugar en el país, y que se tornan intensos en cada campaña electoral², así como en la dificultad inherente al tratamiento de los hechos pasados. Como dice Steve Stern, los hechos pasados y sus sentidos siempre están en construcción³, por lo que las narrativas sobre el conflicto armado interno se van nutriendo de diversos sentidos en el debate público. Por ejemplo, los ashánincas del río Ene señalan que el conflicto no ha terminado; siguen en riesgo debido a la presencia del narcotráfico y los remanentes terroristas en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (Vraem).

Así, el país atraviesa una paradoja con respecto a su proceso posconflicto. Por un lado, desde el Estado se ha venido implementando una serie de políticas derivadas de las recomendaciones de la CVR, como la creación de instancias estatales que buscan atender las reparaciones: en el 2004, se crea la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN)⁴, ente rector en materia de reparaciones; en el 2005, se promulga la ley n° 28592⁵, que instauró una política para brindar reparaciones a las víctimas de la violencia según el Plan Integral de Reparaciones (PIR), que definió a víctimas y beneficiarios excluyendo a los miembros de las organizaciones subversivas⁶;

² Keiko Fujimori, en la campaña electoral presidencial del 2016, dijo en el Centro para Estudios Latinoamericanos David Rockefeller de la Universidad de Harvard (USA): «El trabajo de la CVR ha sido positivo para el país», mientras los dirigentes de su agrupación han atacado el trabajo y a los integrantes de la CVR.

³ Stern, Steve. «Las verdades peligrosas: comisiones de la verdad y transiciones políticas latinoamericanas en perspectiva comparada». En: Ludwig Huber y Ponciano del Pino, comp. *Políticas en justicia transicional. miradas comparativas sobre el legado de la CVR*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2015.

⁴ Mediante el Decreto Supremo n° 011-2004-PCM.

⁵ Esta ley, promulgada el 29 de julio del 2005, da origen al Plan Integral de Reparaciones (PIR).

⁶ Macher, Sofía. *¿Hemos avanzado? A 10 años de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: IEP, 2014. Se reconocen como víctimas a aquellas personas que hayan padecido desplazamiento, encarcelamiento arbitrario, tortura, violación sexual y secuestro, militares, policías y miembros de comités de autodefensa lesionados en el conflicto, y familiares de los muertos y desaparecidos. Se establecieron como víctimas indirectas a niños nacidos de violaciones sexuales, niños reclutados por

el 2006, se creó el Consejo de Reparaciones (CR), encargado de elaborar el Registro Único de Víctimas (RUV), cuya función era identificar y acreditar a las víctimas.

Este avance se ve permeado a su vez por los propios problemas de precariedad institucional y articulación a nivel del Estado. La CMAN, por ejemplo, nace en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), luego pasa al Ministerio de Justicia, el 2006 retorna a la PCM y, finalmente, pasa a ser adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus) el 2012. Otro tanto sucedió con el CR que estuvo a punto de cerrar el 2009 a causa del recorte de presupuesto, lo que obligó a reducir remuneraciones y a prescindir de personal.

En suma, las instituciones y mecanismos del Estado fueron creados de forma desarticulada, sin pensar una respuesta integral y menos como una política con ubicación, organicidad jerárquica y presupuesto asignado en el aparato estatal. Así se fue debilitando su funcionamiento y su impacto en la política pública, pero también en la política nacional.

De otro lado, hay problemas de origen. El Estado recortó los derechos de las víctimas con múltiples afectaciones⁷ negándose a entregarles más de una compensación económica, yendo en contra de los criterios internacionales al respecto. Al mismo tiempo, los dos últimos gobiernos han priorizado una agenda de «justicia social» y determinado que los programas sociales se conviertan en una forma de reparación, diluyendo así los derechos de las víctimas a contar con ella. Esta normativa ha sido aprobada con una serie de restricciones que las víctimas han debido ir conociendo y aprendiendo para involucrarse en las instancias del Estado donde se deciden estos temas.

comités de autodefensa, acusados injustamente por cargos de terrorismo o traición, y toda persona que quedó indocumentada a causa del conflicto (artículo n° 6, ley n° 28592).

⁷ Es decir, que: a) siendo víctimas directas también tienen algún familiar (padres, cónyuge, hijos) afectado (han fallecido y/o desaparecido) y/o b) beneficiarios que tienen más de un familiar afectado.

Una transición inconclusa

Vivimos estos años de democracia con actores políticos que mantienen cuentas con el pasado o donde todavía hay procesos irresueltos. Si bien el ex presidente Alberto Fujimori se encuentra en prisión debido a delitos de corrupción y contra los derechos humanos, cada cierto tiempo se discute la posibilidad de otorgarle libertad mediante la figura del indulto. Así, la dación de la medida se convierte en una suerte de plebiscito para medir el poder político que hoy ejercen sus seguidores. De otro lado, las víctimas que buscan una justicia integral –no solo sentencias sino reconocimiento de los crímenes– encuentran en el posible indulto un retroceso en el discurso de justicia que emana del Estado. Más allá de los temas médicos o técnicos, estas decisiones políticas ponen en evidencia las presiones ejercidas por un sector hegemónico de actores políticos que hoy tienen representación legislativa.

Es así que, por un lado, tenemos avances institucionales en políticas de Estado y, del otro, decisiones y concesiones en materia de justicia y derechos humanos que vienen del más alto nivel y que se expresan con mayor fuerza en el espacio público. Ello se debe en parte al proceso de *transición inconclusa* que se inicia en el gobierno de transición; que *funciona* luego en los primeros años del gobierno de Alejandro Toledo, al producir ciertas reformas; que se *cambia* en el segundo gobierno de Alan García, bajo el objetivo de crecimiento económico; y que se *transforma* en el gobierno de Ollanta Humala, en el cual al crecimiento económico se suman las políticas de inclusión social. A pesar de este proceso, para los gobernantes, sin duda, la transición se agotó en el gobierno de Valentín Paniagua⁸, como si ocho meses fueran suficientes para una sociedad que ha vivido un conflicto por más de 20 años. Desde la hegemonía en el espacio público de esos actores políticos, los discursos prefieren

⁸ El gobierno de transición que lideró el ex presidente Valentín Paniagua se desarrolló entre el 1 de diciembre del 2000 y el 28 de julio del 2001.

no ocuparse de los temas pendientes del periodo de violencia, donde las huellas más intensas y menos atendidas descansan en las víctimas. Se trata de una *transición difícil*, donde los gestos de los actores llegan a compartir cierta complicidad con el silencio u ocultamiento⁹.

Memorias en disputa

Así tenemos las intensas narrativas acerca de lo que Carlos Iván Degregori¹⁰, inspirándose en el concepto de Steve Stern, denomina «memoria de salvación», refiriéndose a esa narrativa orientada a justificar el accionar de los actores del Estado en un contexto de inestabilidad social y violencia, cuya responsabilidad recae íntegramente en los grupos subversivos. La figura del *salvador* responde a momentos de una crisis profunda, de caos, y donde precisamente, a causa de ello, se diluyen los límites entre el autoritarismo y la democracia. Esta narrativa explota el carácter *amigo/enemigo* en la política, donde el *amigo* es representado por los actores políticos y las fuerzas armadas que lidera el *salvador*, y el *enemigo* la amenaza latente del regreso del terrorismo, el cual, aunque haya sido derrotado, siempre se sospecha que anida en alguna parte. Los casos de Fujimori, en el Perú, y de Álvaro Uribe, en Colombia, encajan en esta categoría.

Cabe recalcar en este punto que la «memoria de salvación» adquiere varias formas y se renueva, como veremos en el siguiente título, a través de algunos hitos.

De igual modo, también tenemos la «memoria desde las víctimas» del conflicto, basada en la centralidad de las víctimas,

⁹ Stern, Steve. «Las verdades peligrosas: comisiones de la verdad y transiciones políticas latinoamericanas en perspectiva comparada». En: Ludwig Huber y Ponciano del Pino, comp. *Políticas en justicia transicional. miradas comparativas sobre el legado de la CVR*. Lima: IEP, 2015.

¹⁰ Degregori, Carlos Iván (ed.). *Jamás tan cerca arremetió lo lejos. Memoria y violencia política en el Perú*. Lima: IEP y Social Science Research Council, 2003.

como plantean los estudios de justicia transicional¹¹, es decir, en el derecho que les compete a satisfacer sus demandas de justicia frente a los crímenes de derechos humanos, sean estos cometidos por las fuerzas del orden o por los grupos subversivos. El informe final de la CVR es el relato con mayores pretensiones o posibilidades de ser hegemónico sobre esa memoria. Desde las organizaciones de víctimas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o colectivos sociales se impulsan narrativas y formas de conmemoración que encuentran poco espacio en la esfera pública; mientras que desde el mundo de la cultura hay diversos recursos (novelas, retablos, pinturas, esculturas, cine o teatro) en los que se ha producido un diálogo intenso alrededor de la memoria de las víctimas¹².

En ese escenario, avanza tímidamente la acción desde algunos sectores del Estado que incorporan la centralidad de las víctimas en las políticas de reparaciones, aunque de manera silenciosa, evitando grandes transformaciones y cumpliendo con avances básicos que no colisionen con la permanente acción política de los que lideran la «memoria de salvación». La tensión entre el avance de las políticas y el rol de los funcionarios de los últimos gobiernos democráticos se puede ver en los debates alrededor de la enseñanza del pasado reciente en la escuela.

Educación: un proceso inconcluso de memoria

En nuestro país, los intentos de inclusión de contenidos en la escuela sobre el periodo de violencia han provocado controversia

¹¹ Reátegui, Félix. «Las víctimas recuerdan. Notas sobre la práctica social de la memoria». En: Félix Reátegui, ed. *Justicia transicional: manual para América Latina*. Brasilia: Comisión de Amnistía - Ministerio de Justicia; Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional, 2011.

¹² La escultura El Ojo que Lloro, en el distrito de Jesús María, refleja estas disputas por la memoria. El 2007 fue pintada de naranja (color que identifica al fujimorismo) y sus piezas derruidas. El 2014 nuevamente fueron removidas las piedras que contienen los nombres de las víctimas que dio a conocer la CVR.

en los sectores más conservadores, donde prevalece la idea de mantener una memoria acrítica y poco reflexiva, o simplemente de evitar hablar de ello, haciendo que el silencio se convierta en una herramienta de sobrevivencia y de convivencia. Enfrentar el pasado de violencia, cuando algunos de los docentes han sido actores en sus comunidades o han debido atravesar sanciones sociales y normativas (Ley del Negacionismo), se convierte en un proceso complejo que requiere un ámbito privado desde la escuela que no se resuelve solo con normativas nacionales y/o regionales. Es decir, no basta con emitir resoluciones ministeriales u ordenanzas, hace falta un proceso –en muchos casos– de reconstrucción social para hablar del tema. En ese sentido, algunos prefieren optar por el silencio como una estrategia de sobrevivencia en su entorno social y político¹³.

Desde que retornó el sistema democrático al país, al tiempo que se intentaba formular políticas de reparación a las víctimas, también se producía una disputa acerca de las formas de rememorar el pasado en el que diversos actores han intentado incluir diversas narrativas del conflicto en el escenario oficial. La pugna ha llegado hasta el más alto nivel del Ejecutivo o incluso a ámbitos más concretos como el texto escolar que entrega cada año el Ministerio de Educación. Así, esta «lucha por la memoria» se da en el plano de la opinión pública para luego ser transferida a la esfera estatal, pasando por los medios de comunicación, sectores políticos, organizaciones de la sociedad civil y colectividades vinculadas a los actores políticos armados, como militares o simpatizantes del Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales (Movadef). Este escenario de debate nacional también se traslada a los espacios locales donde aún se vive un clima de zozobra permanente en torno al tema, donde se juzga a los docentes por sus vínculos anteriores o se sospecha de su ubicación actual, o donde la violencia aún forma parte de la cotidianidad.

¹³ Jelin, Elizabeth. *Los trabajos de la memoria*. Madrid: Siglo XXI, 2002.

Desde la propia CVR se produjo una guía metodológica para los docentes con el objetivo de promover la enseñanza del periodo reciente de violencia en la escuela. Esos manuales, dirigidos a docentes de 4^{to} y 5^{to} de educación secundaria, fueron presentados como un aporte inicial que ayudara a las instituciones vinculadas al quehacer educativo a seguir elaborando sobre esta perspectiva.

El 2004, un año después de la entrega del informe final, el Ministerio de Educación promovió la inclusión de sus contenidos en el currículo educativo nacional. Esta decisión, que ya había sido prácticamente aprobada por el gabinete ministerial, fue rechazada por el entonces ministro de Defensa, que actuó como vocero de las Fuerzas Armadas ante el Consejo de Ministros. A pesar de ello, quedó incluido como lineamiento la enseñanza de la historia reciente en el diseño curricular nacional. Es decir, hay una política general, aunque ella no se traduce en una implementación.

De otro lado, surgieron diversas iniciativas de la sociedad civil, como la elaborada por un equipo de educadores de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y del Instituto de Defensa Legal (IDL), quienes elaboraron textos para la enseñanza del conflicto armado interno que fueron adoptados por el Ministerio de Educación en el marco del Programa de Emergencia Educativa 2004-2006, cuyo objetivo era revertir el fracaso escolar –priorizando la comunicación como eje transversal y aprendizaje clave para el conocimiento de otros saberes– y la precaria infraestructura educativa.

El 2008, la congresista Mercedes Cabanillas (del APRA) y ex ministra de Educación «denunció» ante la opinión pública que los textos oficiales del Ministerio de Educación estaban cometiendo «apología del terrorismo», mostrando como prueba una página acerca de Sendero Luminoso y Abimael Guzmán¹⁴. Los medios de comunicación se adhieren a esa denuncia y entre 20 a 30 mil

¹⁴ «Norma deslinda responsabilidad en los polémicos textos escolares». *Panamericana*, Lima, 1 de agosto del 2008. Ver en: goo.gl/a7wBC4

ejemplares a nivel nacional fueron retirados. Luego del escándalo político que generó el hecho, los textos fueron retirados oficialmente de las escuelas.

El 2009 se produjo un gran debate público a raíz de la negativa del gobierno peruano de recibir la donación del gobierno alemán para crear un museo nacional de la memoria. Frente a la gran presión nacional e internacional, se creó el Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social, que nació con una Resolución Suprema de la PCM para luego quedar adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores hasta el 2011, año en el que se varió su dependencia al Ministerio de Cultura. La construcción del lugar se inició el 2010, invirtiéndose en el edificio y la gestión, pero sin abordar la construcción social del lugar, esto es, sin dialogar con diversos grupos y actores sociales involucrados. El 2012 se inició la gestión de contenidos, pero de manera solitaria, con escaso diálogo social y rodeado de disputas acerca de las narrativas que puede contener el espacio¹⁵. Es así que lo que podría haber sido un proceso pedagógico para hacer memoria y sostener una construcción social con diversos actores, ha pasado a ser un proceso silencioso en una sociedad que necesita «hablar» de esta complejidad.

El 2012, el primer ministro Juan Jiménez Mayor presentó un proyecto de Ley de Negacionismo¹⁶ que buscaba incorporar un nuevo delito al Código Penal con la finalidad de sancionar a aquellos servidores públicos que busquen negar lo sucedido durante el conflicto armado interno. La norma apuntaría a penalizar, entre otros, la negación de los crímenes cometidos por Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) en el período de violencia política que vivió el Perú.

¹⁵ Del Pino, Ponciano y Agüero, José Carlos. *Cada uno, un lugar de memoria. Fundamentos conceptuales del Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social*. Lima: Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social, 2014.

¹⁶ El 28 de agosto del 2012 el primer ministro Juan Jiménez Mayor presentó en el Congreso de la República el Proyecto de Ley de Negacionismo (oficio n° 202-2012-PR).

Sin embargo, el anuncio del ministro daba a entender que dicha norma no tipificaba como delito la negación de los crímenes cometidos por los agentes del Estado, los cuales han sido ampliamente documentados por la CVR. El proyecto de ley solo terminaba oficializando un tipo de narrativa que colisiona con los derechos de las víctimas del conflicto y desconoce su afectación. De ese modo, se oficializaba un discurso parcial del conflicto y, en última instancia, negaba los hechos de los que fueron víctimas miles de peruanos.

El mismo año, el gobierno peruano, liderado por el presidente del Consejo de Ministros, la ministra de Educación y el ministro de Justicia, lanzó en alianza con el Congreso de la República la iniciativa «Terrorismo nunca más», que tiene como objetivo: «informar y crear conciencia sobre las implicancias del terrorismo en el Perú, así como fomentar los beneficios de una cultura de paz y en convivencia democrática»¹⁷. En el vídeo, sugerido como material educativo, se presentan los atentados cometidos por Sendero Luminoso y el MRTA sin exponer las acciones de las Fuerzas Armadas, de los comités de autodefensa o de otros actores.

Este recuento de hitos permite ejemplificar el debate político que se mantiene sobre cómo transmitir a las nuevas generaciones una visión del período de conflicto, cuando el proceso es reciente o se mantienen vigentes los actores políticos que hicieron parte del mismo. En ese sentido, resulta fundamental generar y difundir en la sociedad peruana un discurso que legitime ampliamente la idea de que la escuela debe incorporar una memoria reflexiva sobre el periodo de la violencia armada pues es en ella donde se forman a los futuros ciudadanos y actores políticos del país. Junto a esto será necesario hacer viable tal incorporación mediante

¹⁷ La campaña está enfocada principalmente en jóvenes «escolares de secundaria de 12 a 17 años, estudiantes universitarios y no universitarios entre los 18 y 24 años, además del público en general». Para mayor información sobre la campaña ver: www.congreso.gob.pe/participacion/tnm/

propuestas solventes desde el punto de vista pedagógico y metodológico, tomando en cuenta un enfoque intercultural y de género. Además, se debe observar la forma en que otros países han reconocido y desarrollado el tema de la memoria en la escuela pública, aprendiendo de estos casos para la aplicación de políticas similares en el sistema educativo regional y/o nacional. Todo esto, sin dejar de lado a los propios actores del proceso, los docentes, los cuales deben encontrar en su trabajo una forma de empoderarse y legitimarse a fin de que puedan actuar con capacidad crítica frente a un tema que sigue estando en disputa desde varios frentes.

Coloco este hecho para dar cuenta de cómo hay varios hitos así, a lo largo de nuestra historia, que impiden hablar sobre el tema, que impiden producir un debate y una discusión. Lo que hay son denuncias y acusaciones, pero no un diálogo sobre el conflicto armado interno, por lo tanto, es difícil presentarlo en el currículo educativo escolar y procesar los hechos en la escuela.

Nuevos liderazgos, ¿nuevas agencias?

Al mismo tiempo, hay nuevos liderazgos en las organizaciones de víctimas en el sentido de que hay una recomposición de las organizaciones, del rol que hoy asumen en su relación con el Estado y con otros actores de la sociedad. En el escenario regional se fueron creando diversos sitios de memoria¹⁸ en el marco de procesos de conmemoración y reconocimiento de los hechos y víctimas del pasado reciente, como resultado de normativas regionales y locales promovidas, en muchos casos, por organizaciones de la sociedad civil.

Un ejemplo de ello es la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (Anfasep),

¹⁸ Reátegui, Félix (coord.). *Los sitios de la memoria: procesos sociales de la conmemoración en el Perú*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Idehpucp), 2010.

que organizó y puso en funcionamiento un museo dedicado a las víctimas del periodo de violencia de Ayacucho. El Museo de la Memoria «Para que no se repita»¹⁹ fue construido el 2004 como un espacio de conmemoración y pedagogía para las nuevas generaciones. Es considerado «el primer museo de víctimas en el Perú», elaborado con una narrativa nacida en la propia organización que pone en evidencia ese proceso de construcción de agencia de la Anfasep. Sin embargo, el creciente empoderamiento de la organización debe enfrentar otros actores y discursos que pretenden deslegitimar su accionar. Recientemente el congresista fujimorista Octavio Salazar acusó al museo de la Anfasep de «hacer loas al senderismo». Frente a ello, las socias de la organización ofrecieron una rápida aclaración donde se destaca la identidad de las víctimas²⁰.

De igual modo que el museo de la Anfasep, otros sitios de memoria y memoriales en diversos lugares del país, como el Lugar de la Memoria de Junín (2013), se han ido gestando paulatinamente.

En el proceso de construcción social del Santuario de la Memoria de la Hoyada (Ayacucho)²¹, se pone en evidencia la participación activa de las socias de la Anfasep junto a otros líderes de la sociedad civil y funcionarios de Ayacucho y Lima. De esta manera hay una agencia que la Anfasep va construyendo a partir de sus demandas por reivindicaciones y reconocimiento.

En su momento, la CVR se convirtió en una *ventana de oportunidad* para varias de las organizaciones de víctimas que habían resistido la década del gobierno de Fujimori en medio de dificultades y temores. Los organismos de derechos humanos que asumieron el papel de intermediación entre las víctimas durante

¹⁹ Ver: anfasep.org.pe/museo-de-la-memoria/

²⁰ Ver: goo.gl/6jpNuL

²¹ Jave, Iris. «El Santuario de la memoria de La Hoyada, un proceso de diálogo y negociación». Ponencia presentada en el 50° Congreso del Latin American Studies Association (LASA). Lima, 30 de abril del 2017.

el periodo de violencia, al retornar la democracia, empiezan a perder impacto en la esfera pública. Sus equipos de trabajo son reducidos debido al recorte de financiamiento y también porque varios de esos cuadros pasan a ocupar posiciones de gobierno. Así, las organizaciones de víctimas ocupan ese espacio dejado por las ONG y asumen directamente su defensa frente a un Estado que se presenta como un nuevo interlocutor para la atención de las demandas por derechos humanos y la búsqueda de justicia.

Es como consecuencia de este proceso que se explica la acción de la Anfasep en la consecución del Santuario de la Memoria de la Hoyada. Así, la asociación va generando ciertas capacidades políticas de incidencia y negociación, incluso al interior de la organización, donde hay una lucha interna por resolver a qué víctimas debe ser dedicado este memorial. Un sector planteaba que se debía permitir el recuerdo de los detenidos desaparecidos de la Anfasep, mientras que otro sector decía que deberían dedicarlo a todas las víctimas sin importar quién había sido el perpetrador. Aunque el santuario aún se encuentra en proceso de construcción, el haber logrado como política de Estado el reconocimiento del terreno como una reparación simbólica, contenida en la ley de reparaciones, sitúa a la Anfasep en una etapa distinta, desarrollando una serie de capacidades, entre capitales políticos y sociales, que le han permitido establecer una interlocución con otros actores políticos para la concreción de sus demandas en reparaciones. El 2014, luego de una serie de acciones y construcción de vínculos con actores políticos y sociales, las socias de la Anfasep lograron que el ministro de Justicia –en representación del Estado peruano– entregara formalmente el terreno sobre el que se erige el santuario.

Aunque el espacio educativo sigue siendo un espacio crítico²², el Ministerio de Educación lanzó el 2012 el programa de becas educativas para las víctimas de la violencia –Beca Repared– en el

²² El 13 de octubre del 2016 el congresista fujimorista Octavio Salazar presentó un proyecto de ley que incorpora criterios de aplicación al delito de apología. En junio del

marco del Programa Beca 18, tratando de vincularlo a la política de reparaciones. El 2017 se aprobó una norma para que el derecho de recibir la beca, que recaía solo en las víctimas directas que hoy tienen 60 o 70 años, pueda ser transferido a los hijos o nietos. Así, 390 hijos o nietos de víctimas accedieron a una carrera de educación superior, universitaria o técnica. De esta forma la beca se convierte en una oportunidad para los jóvenes y sus familias, siendo también un derecho, en el marco de una política de reparaciones construida y reformulada a partir de la incidencia de las organizaciones de víctimas.

Las conquistas y agencias de los derechos de las víctimas hasta ahora conseguidos no solamente se han dado porque estas mujeres son grandes heroínas, sino también porque han aprendido a ir reconociendo de qué derechos se habla en ese proceso que deviene en una tensión política. Hay una afectación particular allí. Incluso la ley señala que si una persona es víctima y ha perdido a su esposo, hijo y sobrino, solo puede recibir una reparación por uno de esos familiares perdidos. Si ha perdido a toda su familia, solo recibe una reparación, como si las demás víctimas no existieran. Eso es parte de la tensión que existe en la política. Las víctimas, sin abandonar esa condición, están transitando hacia un proceso de ejercer su ciudadanía a partir de una mayor participación en la toma de decisiones de los temas públicos. Estas conquistas se van haciendo así, aprendiendo y «aprehendiendo» en este proceso de negociación y participación.

2017, el pleno del Congreso aprobó el dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.

Reparaciones a las víctimas de la violencia: insensibilidad y postergación

Marusia Ruiz-Caro R.

Sumilla

En 1980, el terrorismo senderista inició el periodo más grave de violencia política que ha vivido el Perú. Murieron miles de personas y se produjeron severas vulneraciones a los derechos humanos por las acciones subversivas y la respuesta del Estado. El 2003, la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) recomendó políticas que permitieran el acceso a la justicia, la recuperación de la memoria, la búsqueda de la verdad y un Plan Integral de Reparaciones (PIR) para las víctimas del conflicto.

En ese sentido, se han dado importantes pasos para hacer realidad las reparaciones. Se aprobó la ley del PIR y se creó la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN) como la entidad encargada de coordinar y supervisar el mencionado plan. Se formó también el Consejo de Reparaciones con el mandato de elaborar el Registro Único de Víctimas de la Violencia, lista oficial de las personas y comunidades con derecho a las reparaciones del Estado.

En lo que corresponde a la ejecución de los programas, se muestran menos avances. Estos se han asumido como programas sociales y se entregan con lentitud, todo lo cual diluye su significado. Se requiere de una política de Estado que articule los programas, respete su sentido reparador y comprometa en su ejecución a los tres niveles de gobierno. Es indispensable pues poner un plazo para terminar con el proceso y asignar los recursos que hagan falta para que las personas que fueron afectadas ejerzan su derecho a la reparación.

EN 1980, POR DECISIÓN Y ACCIÓN DEL TERRORISMO SENDERISTA, se inició el periodo más grave de violencia política que ha vivido el Perú. Entre 1980 y 1993 murieron decenas de miles de personas y se produjeron efectos devastadores en quienes sobrevivieron a severas vulneraciones a los derechos humanos, ocasionadas tanto por las organizaciones subversivas como por los cuerpos de seguridad que las combatieron en defensa del Estado.

Luego del derrumbe del régimen fujimorista, en el año 2001 se creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) con el mandato de esclarecer los hechos ocurridos entre mayo de 1980 y noviembre del 2000, determinar a sus responsables y proponer medidas para la reconciliación nacional.

Después de conocer, analizar y dar cuenta de la magnitud del conflicto, la CVR planteó como tarea imprescindible emprender políticas que permitieran el acceso a la justicia, la recuperación de la memoria, la búsqueda de la verdad y la reparación a las víctimas de la violencia. Ese camino quedó plasmado en las recomendaciones contenidas en su informe final, presentado el 2003.

Han pasado catorce años y se han sucedido cuatro gobiernos democráticos desde la presentación de dicho informe. En ese tiempo se han creado las instituciones, instrumentos y condiciones operativas para hacer realidad un proceso complejo como las reparaciones. Sin embargo, los gobernantes no han mostrado

la voluntad política necesaria para atender este derecho de las víctimas. Más bien han terminado favoreciendo a los sectores políticos, militares y mediáticos interesados en desacreditar el trabajo de la CVR y en debilitar las acciones relacionadas con su legado.

Esta situación encuentra un contexto propicio en el desconocimiento de amplios sectores de la sociedad de la realidad que vive la población afectada. Esta última, en su mayoría pobre, campesina o indígena, enfrenta la persistencia de la discriminación racial, cultural y social, así como grandes limitaciones en las entidades públicas para demandar el pleno ejercicio de sus derechos, entre ellos la reparación por la violencia sufrida.

Este artículo presenta un breve análisis del proceso de construcción institucional para avanzar en las reparaciones y sobre las medidas tomadas para atender esta deuda del Estado y la sociedad con las víctimas del conflicto interno.

El marco internacional de las reparaciones

El derecho de las víctimas a obtener reparaciones por las violaciones de los derechos humanos y violaciones graves al derecho internacional humanitario está normado por un conjunto de instrumentos internacionales de los cuales el Perú es signatario.

Entre los más relevantes se cuentan los siguientes: Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; Declaración de principios básicos de justicia para las víctimas de crímenes y abuso de poder; Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; Principios y directrices básicos de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones; y Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Estos instrumentos establecen la obligación de los Estados de respetar y de asegurar que se respeten los derechos de las personas que viven en sus respectivas jurisdicciones. Cuando se incumple esta responsabilidad, ya sea por la actuación directa de sus agentes o por su omisión frente a la acción de particulares, como los grupos subversivos o terroristas, los Estados deben investigar los abusos y delitos cometidos, identificar y sancionar a los responsables, y otorgar reparaciones a las víctimas.

El objetivo de estas últimas es mostrarles solidaridad por el dolor y la devastación ocurrida en sus vidas; son una forma de reconocer su dignidad como personas y de resarcirlas por los daños infligidos.

El desarrollo de las instituciones e instrumentos para las reparaciones

El año 2004 se dieron algunos pasos en la ruta planteada en el informe final de la CVR, aunque estuvieron desarticulados. Se creó la Comisión Multisectorial de Alto Nivel (CMAN), encargada de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional; se estableció el programa para personas desplazadas, con su respectivo registro; y, el más importante, se reconoció por ley la existencia de personas desaparecidas y se creó el Registro de Ausencia por Desaparición Forzada.

La promulgación de la ley n° 28592 en julio del 2005 y la aprobación de su reglamento un año después significaron un gran avance con la creación de la institucionalidad necesaria para concretar el Plan Integral de Reparaciones (PIR). Ambas normas (ley y reglamento) recogen en lo fundamental los enfoques, objetivos, programas y medidas propuestas por la CVR y se plantean el restablecimiento y plena vigencia de los derechos, así como de las condiciones, recursos, capacidades, oportunidades y calidad de vida de las personas afectadas por la violencia.

Se considera como víctimas a las personas que murieron por asesinato o ejecución extrajudicial o sufrieron desaparición forzada, al igual que a sus familiares inmediatos¹. Estos últimos son beneficiarios del PIR. Asimismo, se define como víctimas y beneficiarios a quienes padecieron secuestro, desplazamiento forzoso, detención ilegal o arbitraria, reclutamiento forzado, prisión injusta, tortura o violación sexual².

La CVR y las normas califican también como víctimas a los miembros de las Fuerzas Armadas y de Comités de Autodefensa (CAD), a los policías y autoridades civiles lesionadas, a las personas acusadas indebidamente por terrorismo y a quienes resultaron indocumentados. Además, a los niños y niñas nacidos producto de violaciones sexuales y a los menores que fueron reclutados para integrar los CAD.

Los beneficiarios colectivos son las comunidades campesinas y nativas que experimentaron daño en su estructura física y social por la concentración de violaciones masivas en su seno (arrasamiento, asesinato de autoridades, destrucción de activos). Igualmente, los grupos organizados de desplazados no retornantes provenientes de estas comunidades.

El PIR se formalizó con un programa de reparaciones colectivas y seis de reparaciones individuales: restitución de derechos ciudadanos, educación, salud, acceso habitacional, simbólicas y económicas. Se encargó a la CMAN su coordinación y supervisión, y se creó el Consejo de Reparaciones con el mandato de elaborar el Registro Único de Víctimas de la Violencia (RUV). El RUV es la lista oficial de las personas y comunidades víctimas de la violencia que tienen derecho a las reparaciones del Estado.

¹ Cónyuge o conviviente, hijos e hijas, madres y padres.

² El Consejo de Reparaciones incluyó posteriormente como víctimas a las personas que soportaron otras formas de violencia sexual distintas de la violación, como esclavitud sexual, unión, prostitución y aborto forzados.

De no haberse creado esta institucionalidad, las reparaciones solo se determinarían mediante sentencias de tribunales luego de juicios individuales, los cuales suelen victimizar nuevamente a las personas y demandarles un gran esfuerzo de tiempo, costos y recolección de pruebas. Además, en el caso de lograr una sentencia favorable y una reparación, esta solo es válida para la persona o personas involucradas en el juicio y no para aquellos que sufrieron el mismo tipo de violación de sus derechos.

La legislación internacional de derechos humanos considera legítimos los programas en el ámbito administrativo porque permiten acortar los plazos y resarcir a un amplio universo de víctimas de manera oportuna, siempre y cuando no restrinjan su derecho a recurrir a tribunales para acceder a la justicia o a reclamar por las medidas de reparación.

De acuerdo a la legislación del PIR, el Consejo de Reparaciones es la última instancia administrativa para la inscripción en el RUV. Las personas que consideran que tienen derecho a inscribirse y no lo logran, mantienen siempre su derecho a reclamarlo por la vía judicial.

El Registro Único de Víctimas (RUV)

El RUV permitió integrar en un solo registro los padrones de víctimas creados previamente y recoger información de las personas y comunidades afectadas que faltaban identificar y acreditar. Además de servir como la fuente oficial para entregar las reparaciones, en once años de funcionamiento el RUV se ha convertido en el registro histórico que contiene la mayor cantidad de testimonios sobre el periodo de violencia en el país³.

³ El Programa Memoria del Mundo (MoW) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) lo ha incorporado, junto a los archivos de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), como parte de la memoria colectiva de la humanidad para protegerlos y conservarlos.

Alcanzar este resultado ha supuesto el compromiso del Consejo de Reparaciones, organismo colegiado cuya composición expresa las más diversas experiencias y visiones sobre el conflicto interno. Empresarios, activistas de los derechos humanos, militares, policías, miembros de iglesias y víctimas han mostrado la apertura, tolerancia y sensibilidad necesarias para alcanzar consensos que han permitido obtener logros en un proceso de una gran complejidad. Además, el consejo ha tenido que hacer frente a la poca voluntad política de los gobiernos, reflejada en los escasos recursos asignados y la inestabilidad y restricciones permanentes. Lo hacen *ad honórem*, como un servicio a la sociedad y un aporte a la reconciliación.

Para acercarse a las víctimas, el consejo instaló oficinas en las zonas más afligidas por la violencia; firmó convenios con gobiernos regionales, municipalidades, iglesias y organizaciones de la sociedad civil para que apoyaran el recojo de solicitudes de inscripción en módulos de atención; y organizó campañas de difusión y de empadronamiento a través de barridos censales locales y de equipos itinerantes.

Además, estableció procedimientos sencillos, ágiles y confiables para verificar los hechos, y eliminó requisitos onerosos y prescindibles para facilitar la inscripción en el RUV. La información entregada al consejo se consideró como declaración jurada, pues se adoptó el principio de presunción de veracidad. La existencia de indicios razonables que generaran convicción sobre las afectaciones se consideró suficiente para suponer la condición de víctima de una persona⁴.

Esto fue posible por tratarse de un proceso administrativo en el cual la calidad de víctima y la consiguiente reparación no están vinculadas a la identificación de los responsables de la violación de

⁴ En los casos, los menos, en los que no bastaron el análisis y los cruces de bases de datos que manejaba el consejo, se verificó lo sucedido en las zonas donde ocurrieron los hechos.

los derechos, como lo sería en un proceso judicial. Es por ello que un tema de especial preocupación de algunos miembros del consejo fue cautelar en la normativa que los expedientes y testimonios recolectados no pudieran utilizarse con fines judiciales por estar basados en la presunción de verdad⁵. Incluso los asesinatos o ejecuciones extrajudiciales se registraron como fallecimientos, pues de esa manera se evitaba la posibilidad de inferir si los autores eran grupos subversivos o agentes del Estado.

Por otro lado, en la medida en que el problema de la indocumentación afectó de manera particular a las víctimas de la violencia, se necesitaron procedimientos para individualizar a cada persona. Esto fue muy importante para lograr certeza de la existencia previa de las personas muertas o desaparecidas que carecieron de documento de identidad.

Un tema controvertido de la legislación del PIR es la exclusión de los miembros de las organizaciones subversivas del acceso a los programas de reparaciones. Al respecto, la CVR consideró dos situaciones diferentes: una, la de los heridos o muertos en enfrentamientos, a quienes no consideró víctimas:

(...) aquellas personas que hayan resultado heridas, lesionadas y muertas en enfrentamientos armados y que pertenecían en ese momento a una organización subversiva terrorista no pueden ser consideradas víctimas. Estas personas tomaron las armas contra el régimen democrático y como tales se enfrentaron a la represión legal y legítima que las normas confieren al Estado⁶.

La segunda, muy diferente, la de aquellos en quienes se produjo la afectación violando sus derechos humanos. De acuerdo con las normas internacionales, esta acción del Estado los convierte en víctimas y les da derecho a una reparación.

⁵ Artículo III, incisos 3.1 y 3.4, del Reglamento de Inscripción en el Registro Único de Víctimas de la Violencia.

⁶ CVR. *Informe final*. Tomo IX. Lima: CVR, 2003.

Para la opinión pública es difícil aceptar que un terrorista tiene derechos humanos y que el Estado debe respetarlos, por eso medidas como la exclusión del RUV y del PIR encuentran un amplio respaldo aunque se incumplan los convenios internacionales que el Perú ha suscrito.

El Consejo de Reparaciones no fue ajeno a esta división de concepciones. Algunos aceptaron el encargo a pesar de la exclusión porque era la única oportunidad para que decenas de miles de víctimas inocentes recibieran una reparación. Otros lo hicieron solo porque esta existía y, de esa manera, tenían la seguridad de que el Estado no la entregaría a un subversivo, por lo menos a través del procedimiento administrativo.

La ley no especificó a quiénes calificar como «miembros de organizaciones subversivas», por lo que el consejo tuvo que aprobar un protocolo especial. Se excluyó a aquellos que tenían sentencia judicial y se optó por esperar la definición de la situación legal de las personas procesadas o con requisitoria vigente⁷. Los casos que generaban dudas sobre la pertenencia a algún grupo subversivo, luego de cruzar datos con fuentes oficiales, quedaban en suspenso para profundizar la indagación.

Los hechos muestran que, más allá de la actitud favorable de la población a la exclusión, mientras no se deroguen las normas que niegan la calidad de víctimas a los subversivos –cuando el Estado viola sus derechos– y los tribunales nacionales no sentencien a los responsables, los terroristas o sus familias continuarán recurriendo a las instancias supranacionales y obtendrán indemnizaciones que multiplican varias veces el valor monetario de las que otorga el PIR.

⁷ En enero del 2013, la ley n° 29979 amplió la exclusión del Plan Integral de Reparaciones (PIR) a las personas procesadas por los delitos de terrorismo o apología del terrorismo hasta que fueran absueltos de dichos cargos.

Los programas de reparación

La inscripción en el RUV culmina con la entrega de un certificado que da derecho a las personas y comunidades afectadas a recibir una reparación. Su sentido es simbólico: el Estado expresa respeto por la dignidad de las personas y sus comunidades, y se condeula por la desprotección y los daños sufridos a raíz de la violencia.

Hasta julio del 2017 se había inscrito en el RUV a 223 797 víctimas individuales, de las cuales 190 660 son beneficiarias de los programas del PIR⁸. Además, se registró a 5816 beneficiarios colectivos, entre comunidades y organizaciones de desplazados.

Reparaciones individuales

Si bien la legislación del PIR adoptó la propuesta de la CVR, la ejecución del plan no ha seguido algunas de sus recomendaciones esenciales. Una de ellas es que las reparaciones deben diferenciarse de las políticas públicas destinadas a resolver situaciones de pobreza y exclusión, puesto que su razón explícita es reconocer y resarcir a las víctimas por las graves vulneraciones a los derechos humanos.

Además, al extender de manera automática la cobertura de los programas sociales, sin dar visibilidad a su sentido reparador y sin crear diseños específicos, se les aplican los parámetros propios de estas intervenciones que restringen el acceso de las víctimas.

Un ejemplo es el programa de reparaciones en educación, que tiene como objetivo brindar oportunidades a las víctimas que tuvieron que dejar de estudiar. Dentro de este, una medida importante es el otorgamiento de becas.

El 2012 se crearon las Becas de Reparación en Educación (Repared) con los mismos criterios de acceso que el programa Beca

⁸ La diferencia entre la cifra total de víctimas individuales registradas en el RUV y la de beneficiarios se debe a las 33 137 víctimas de fallecimiento y desaparición.

18, salvo estar inscritos en el RUV. El efecto fue un bajo número de postulantes porque los beneficiarios del PIR no cumplían requisitos como el de límite de edad, educación secundaria completa, el no haberse matriculado antes en ninguna institución con sus propios esfuerzos o ser considerado pobre o pobre extremo por el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh) a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

En el programa de reparaciones en educación no se tomó en cuenta que debido al largo tiempo transcurrido desde que ocurrieron los hechos de violencia, para muchas personas afectadas la reparación debía consistir en la oportunidad de educación para sus hijos e hijas, como lo permitía originalmente la legislación⁹.

Su insistencia, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y de otras entidades, logró que en enero del 2016 se aprobara la cesión del derecho a la reparación en educación a una sola persona (hijo/a o nieto/a), por una sola vez. Con esta medida y los cambios en las condiciones de acceso se ha incrementado el número de becas entregadas de 43, el 2012, a 326, el 2017, y se han ofrecido 1000 para el 2018.

Pese al aumento, la progresión es muy lenta si se tiene que hasta julio había 8475 inscritos en el Registro Especial de Beneficiarios de Reparaciones en Educación. Es necesario pues incrementar el presupuesto destinado a este fin e incluir nuevas modalidades, entre las que se incluyan becas integrales también para estudiar en universidades e institutos tecnológicos públicos. Estas instituciones deben aumentar la variedad de carreras que ofrecen a los beneficiarios del PIR.

Otro ejemplo se constata en las reparaciones en salud. La principal medida ha sido la inclusión de los beneficiarios del

⁹ En el 2008, con la modificación al reglamento de la ley del PIR, se excluyó a los hijos de las víctimas como beneficiarios de las reparaciones en educación, salvo a aquellos de las víctimas muertas y desaparecidas y de las que sufrieron violación sexual.

PIR en el Seguro Integral de Salud (SIS), sin diseñar un plan de prestaciones especial que permita atender aspectos críticos para las personas que han padecido de manera directa los efectos del conflicto.

Tampoco se ha dado prioridad a la atención de la salud mental de las víctimas, aspecto que la norma establecía como uno de los objetivos del programa. Los equipos técnicos itinerantes en salud mental han sido una respuesta insuficiente para tratar las secuelas psicosociales que causó la violencia.

Además, la reforma de la salud mental que se aprobó en el 2012 no consideró a este grupo como población especialmente vulnerable, lo que hubiera ayudado a darles visibilidad. Así, ni la constitución de los centros de salud mental comunitarios ni la asignación presupuestal han puesto por delante las necesidades de las personas en las regiones azotadas por la violencia.

Reparaciones colectivas

Las reparaciones colectivas no han escapado de la lógica de inversión social. Se han financiado pequeños proyectos de infraestructura o productivos y de servicios básicos hasta por cien mil soles en cada comunidad afectada. Los miembros de la comunidad han definido los proyectos entre los dos tipos señalados, que son los únicos que les ha ofrecido la CMAN. No se han considerado otras modalidades previstas en el programa, como los proyectos de consolidación institucional (saneamiento legal, prevención y resolución de conflictos) o el apoyo al retorno y repoblamiento.

El objetivo de las reparaciones colectivas es contribuir a reconstruir no solo el capital material y económico-productivo de las comunidades campesinas y nativas, sino también la institucionalidad y las relaciones internas de confianza en las que se sustentan sus formas de autoridad y organización.

Lamentablemente, gran parte de los comuneros no vincula las obras realizadas con las reparaciones. Hubiera sido necesario que ellos pudieran definir el tipo de medidas de reparación que, en su criterio, compensarían el daño causado.

Por otro lado, el monto total asignado a las reparaciones colectivas ha disminuido con el inicio de las indemnizaciones económicas, pues ambas se financian del mismo presupuesto. Hasta el momento se han entregado reparaciones a menos de la mitad de las comunidades inscritas en el RUV, y se carece de una programación multianual que determine las necesidades de fondos de los próximos años y un plazo para culminar el proceso. Así pues, con una demora tan grande se pierde el sentido reparador de las medidas.

Reparaciones económicas

Este programa se estableció para las vulneraciones de derechos más graves: familiares directos de las víctimas fallecidas o desaparecidas, víctimas de violación sexual o con discapacidad permanente.

El Consejo de Reparaciones envió a la CMAN la primera lista de beneficiarios de reparaciones económicas inscritos en el RUV en setiembre del 2009, con los nombres de 30 051 personas, entre ellos los de los familiares de las lideresas María Elena Moyano y Pascuala Rosado, así como de los comuneros de Lucanamarca, Accomarca y Putis.

Sin embargo, el gobierno aprista aprobó la reparación económica apenas un mes antes de terminar su mandato, en junio del 2011. Así, a pesar del aumento de los recursos presupuestales por el auge de los precios de las materias primas, se demoró el inicio del proceso.

Además, se estableció la compensación monetaria en diez mil soles, sin presentar ningún sustento técnico que explicara cómo

se había llegado a la cifra y sin dialogar con las organizaciones de las víctimas ni con las instituciones públicas y de la sociedad civil que habían presentado propuestas al respecto.

Este limitado monto se divide entre los/las cónyuges o convivientes (50%) e hijos/hijas y madres/padres (50%) de las personas muertas y desaparecidas. Las víctimas de violación sexual o con discapacidad permanente, por su parte, reciben el íntegro de la reparación.

En julio de ese año, la CMAN aprobó las dos primeras listas solo con 1021 personas beneficiadas y un presupuesto de seis millones de soles, aunque en ese momento ya había sesenta mil personas inscritas en el RUV con derecho a recibir reparaciones económicas.

Hasta julio del 2017, la CMAN ha entregado reparaciones económicas a 84 593 personas, entre civiles, militares y policías, por un total de 297.4 millones de soles¹⁰. El promedio por beneficiario es de 3515 soles, aunque en el caso de familias con varios hijos/hijas y madres/padres vivos, el monto se reduce mucho más.

Estas sumas difieren de los 39 000 soles que el Ministerio de Defensa fijó en 1998, por Decreto Supremo, para los deudos de los integrantes de los Comités de Autodefensa (CAD). Los esfuerzos de las víctimas y de instituciones como la Defensoría del Pueblo por que se homologuen las reparaciones a diez Unidades Impositivas Tributarias (UIT), que resulta en una cifra similar a la aprobada para los CAD, no han tenido éxito frente a una clase política insensible al sufrimiento de las víctimas del terrorismo.

El monto de las reparaciones contrasta, en especial, con la indemnización que aprobó Alan García el último día de su gobierno, por 30 000 dólares, para los deudos de la víctima fallecida en el rescate de los rehenes en la embajada de Japón.

¹⁰ Los datos del periodo 2011- 2016 se han obtenido de los informes anuales de la CMAN y los del 2017 de las tres Resoluciones Ministeriales que aprueban las listas 22, 23 y 24 de beneficiarios de reparaciones económicas.

¿Cuánta reconciliación se puede buscar con decisiones de este tipo? Todo indica que el expresidente no pudo dejar de trasladar su clasificación de ciudadanos también a las víctimas de la violencia.

Han pasado ocho años desde que se tuvo la primera relación de beneficiarios y todavía no se culmina la entrega de las compensaciones monetarias. Como si la demora no mostrara suficiente indiferencia del Estado, también se intentó conculcar el derecho a recibirlas. El mismo decreto que aprobó la cifra de la reparación, fijó el 31 de diciembre del 2011 como fecha de cierre del RUV para calificar a los beneficiarios de las reparaciones económicas. En adelante, las personas podían inscribirse en el RUV, pero ya no podrían obtener este tipo de reparación. A pesar de la ilegalidad de la norma, porque la legislación otorgó carácter permanente al RUV, al gobierno de Ollanta Humala no le interesó anular esta decisión.

En este complicado camino, dos decisiones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus) sirven de aliciente. La primera, en setiembre del 2016, cuando se reabrió el RUV y se restableció la calificación de beneficiarios de este programa. Ello permitió que casi 5500 víctimas recibieran reparaciones económicas.

La segunda, en abril de este año, cuando se reconoció las reparaciones económicas por cada violación a los derechos humanos para las personas que sufrieron múltiple afectación, es decir, para quienes perdieron más de un familiar directo durante el conflicto. En el RUV hay más de cinco mil personas inscritas a las que la CMAN les negaba este derecho por interpretar la legislación de manera restrictiva.

La búsqueda de las personas desaparecidas

Uno de las situaciones más crueles que dejó el conflicto es la de los familiares de las personas desaparecidas. Muchos de ellos llevan más de tres décadas tratando de conocer la suerte que corrieron

sus hijos/hijas, padres/madres o parejas. No pueden enterrarlos y cerrar su duelo, el dolor no termina.

En el RUV hay inscritas nueve mil personas como víctimas de desaparición forzada. Sin embargo, el Ministerio Público y otras instituciones calculan que el número más real se acerca a 15 000 personas.

En junio del 2016, el Congreso aprobó la Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el período de violencia 1980-2000, propuesta que elaboraron varias instituciones¹¹.

La ley prioriza el enfoque humanitario para buscar, identificar y entregar los cuerpos a las familias. Hasta su aprobación, la búsqueda solo la podía realizar el Ministerio Público en el ámbito penal, lo que implica un proceso lento que, hasta el momento, ha permitido ubicar poco más de tres mil restos mortales, y no todos han podido ser identificados.

Poner por encima las razones humanitarias no implica dejar de lado la necesaria investigación penal para aplicar justicia. Los procedimientos forenses deben cuidar las evidencias y entregarlas a los fiscales especializados, pues los restos de las personas desaparecidas ofrecen información útil que puede revelar las circunstancias y a los responsables de lo sucedido, así como patrones de comportamiento o prácticas deliberadas de ocultamiento, todo lo cual contribuye a la justicia.

Elementos de este tipo permitieron que el Poder Judicial ratificara en agosto pasado la existencia de hornos para quemar restos humanos en el cuartel Los Cabitos y condenara a tres militares por la tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial de 53 personas (35 desaparecidas).

¹¹ La Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, el Instituto de Medicina Legal, los ministerios de Justicia y Derechos Humanos y de Salud, el Consejo de Reparaciones, las organizaciones de las víctimas y las de derechos humanos, así como el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Este fue un triunfo de la justicia por la que luchó cada día de su vida Angélica Mendoza, desde la madrugada de julio de 1983, cuando se llevaron a su hijo Arquímedes. «Mamá Angélica», como se le conocía a la señora Mendoza, murió sin encontrarlo. Es por ello que la ley de búsqueda de personas desaparecidas debería ser un punto de inflexión para miles de familias, para quienes la entrega de los restos de sus seres queridos será el único acto reparador que ayude a aliviar su sufrimiento.

El Minjus es la entidad que conduce y articula los procesos definidos en la mencionada ley. Entre sus tareas está centralizar la información existente en el Registro de Personas Desaparecidas y de Sitios de Entierro, garantizar la participación de los familiares y brindarles acompañamiento psicosocial y soporte emocional.

Será necesario asegurar que la restitución de los cuerpos recuperados se haga de una manera digna y apropiada a las costumbres y creencias de las familias. En caso de no encontrar los restos mortales, el Estado debe ofrecer una explicación a los familiares sobre lo ocurrido. Ellos tienen derecho a conocer la verdad.

Actualmente se cuenta con el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000 y se ha creado la Dirección General de Búsqueda de Personas Desaparecidas. De igual modo, se han diseñado los instrumentos para gestionar el modelo: directivas, rutas a seguir, protocolos y plan operativo, estando pendiente su aprobación, así como la constitución del equipo y la reasignación de presupuestos dentro del Minjus para empezar a operar, cuando se designó a un nuevo ministro.

Algunas de las decisiones de esta nueva gestión no permiten ser optimistas con las orientaciones o con la prioridad que se dará al conjunto del proceso de reparación. Existe el riesgo de perder el impulso dado por su predecesora al proceso de búsqueda de las personas desaparecidas y que se frene un esfuerzo serio del

Estado por terminar con una de las herencias más tristes de la violencia política.

A manera de conclusión

La normativa y las instituciones creadas son un importante avance para la necesaria entrega de reparaciones a los cientos de miles de víctimas del conflicto interno que vivimos por más de una década. No obstante, la actitud de la clase política y el desinterés de amplios sectores de la sociedad son las principales trabas para hacer realidad los derechos de las personas afectadas.

Integrar a las víctimas en programas sociales existentes no son formas adecuadas de reconocer que sus derechos fundamentales fueron violados y que el Estado está obligado a darles una reparación. Las desigualdades en las reparaciones económicas y la lentitud para implementarlas expresan la indolencia de las autoridades. A ello se suma el limitado avance en las reparaciones colectivas, que muy pocas personas identifican como tales.

Si bien hace falta revisar y corregir las limitaciones que muestran hoy las medidas de reparación, eso no es suficiente. Es imprescindible una política de Estado que articule los programas, les dé coherencia y comprometa al conjunto de instituciones de los tres niveles de gobierno en su ejecución. Lo más importante, que fije un plazo para culminar el proceso y asigne el presupuesto necesario para lograrlo.

Es indispensable entender que las reparaciones solo cumplen su cometido cuando son integrales y oportunas. Si demoran o se entregan desvinculadas de otras acciones del Estado, como el descubrimiento de la verdad, la recuperación de la memoria y la aplicación de la justicia, pierden su sentido de reparar el sufrimiento y el daño moral. El desafío de hacer realidad las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación sigue pendiente.

Derechos humanos y empresa: prevenir la afectación*

José Miguel Florez

Sumilla

Este artículo presenta y aplica una propuesta metodológica de evaluación de riesgos de afectación de derechos por parte de un proyecto de inversión. Dicho ejercicio se plantea como una necesidad por desarrollar procedimientos y herramientas para el manejo preventivo de riesgos, impactos y conflictos sociales en el contexto del desarrollo de operaciones empresariales a gran escala, como la minería, los hidrocarburos, la gran infraestructura y/o la agroindustria.

En el ejercicio presentado, se evalúan las situaciones que, derivadas de la ejecución de un proyecto, pueden implicar el impedimento a una población para el ejercicio efectivo de un derecho fundamental. Esta herramienta se basa en la estimación del nivel de riesgo de afectación de un conjunto de derechos a partir de la probabilidad y la gravedad de dicha afectación potencial.

Esta metodología se presenta como ejemplo de un mecanismo preventivo que permite la evaluación de un proyecto, resumiendo sus impactos a partir de su riesgo de afectación de derechos y alertando sobre los puntos urgentes de gestión de impactos sociales.

Introducción

El papel de las empresas en torno al respeto, o la vulneración, de los derechos humanos, es un asunto fundamental y de preocupación actual. Hay diversa actividad global, desde instituciones multilaterales y organizaciones de la sociedad civil, hasta la academia y diversas iniciativas, que buscan promover buenas prácticas al respecto, como los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, los Principios de Ecuador, las normas de desempeño de la Corporación Financiera Internacional (IFC), entre otras.

Para la Organización de Naciones Unidas (ONU), por ejemplo:

(...) el creciente alcance y el impacto de las empresas han dado lugar a un debate sobre los roles y responsabilidades de dichos actores con respecto a los derechos humanos, y han llevado al posicionamiento del asunto de los negocios y los derechos humanos en la agenda de la ONU.

En el mes de julio del presente año visitaron el Perú representantes del Grupo de trabajo de las Naciones Unidas sobre empresas

* Este artículo se basa y toma secciones del informe profesional presentado por el autor para optar el título de licenciado en sociología: Evaluación del riesgo de afectación de derechos por un proyecto de inversión: Una propuesta metodológica. Lima, 2017.

y derechos humanos. En la declaración publicada tras su visita se mencionan diversas reuniones sostenidas con el sector público, el privado, las comunidades y la sociedad civil.

Esta declaración llama la atención sobre algunos temas prioritarios. Menciona el alto número de conflictos sociales relacionados con lo que denomina «operaciones empresariales a gran escala» (minería, hidrocarburos y agroindustria), señalando enfáticamente que: «El alto número de protestas sociales sugiere que las estrategias existentes para prevenir y mitigar los efectos adversos de la inversión extranjera directa en los derechos humanos han fallado».

De igual modo, llama la atención sobre las evaluaciones de impactos ambientales y sociales; la consulta previa y otros mecanismos de participación; la situación de los defensores de derechos humanos; los derechos laborales; el acceso a recursos judiciales y no judiciales para defensa de derechos humanos en casos de afectación por parte de empresas; y el compromiso del gobierno de desarrollar un Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos, donde se incluiría un capítulo sobre las empresas y los derechos humanos, seguido de un Plan de Acción Nacional, específico para las empresas y derechos humanos.

Ahora bien, más allá del balance de temas realizado por el mencionado grupo, y a pesar de las varias iniciativas que se pueden encontrar en la sociedad civil, la academia, el sector público y las empresas, no se aprecia aún la concreción de esta mirada, proactiva y preventiva en términos de manejo adecuado de la relación entre las empresas y los derechos humanos, en herramientas específicas que permitan prevenir y manejar la afectación de estos derechos por parte de proyectos de inversión, particularmente asociados a la industria extractiva y al desarrollo de gran infraestructura.

Los reportes sobre conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo dan cuenta de que en la mayoría de casos la conflictividad está asociada, directa o indirectamente, y en alguna fase del

conflicto, a la percepción de la vulneración de derechos, ya sean estos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales o ambientales. Y aunque estos casos no implicaran necesariamente el impedimento del ejercicio del derecho, dicho argumento sí está siendo utilizado por parte de algunos de los actores involucrados.

En ese sentido, sin coincidir plenamente con la declaración presentada por el grupo de las Naciones Unidas tras su visita al Perú, sí coincidimos en parte aceptando que la situación de los conflictos sociales sugiere que las estrategias existentes para prevenir y mitigar los efectos de los proyectos sobre los derechos humanos no han sido exitosas.

Por ello, es importante llamar la atención sobre la necesidad urgente de incorporar la gestión preventiva de riesgos de afectación de derechos en las etapas preliminares del desarrollo de un proyecto. Esto como parte tanto de una estrategia de prevención de conflictos sociales, como de una estrategia de promoción de un adecuado desempeño social y de generación de valor público de la inversión.

Cabe señalar que el asunto de los derechos, así como el ejercicio y la exigibilidad que de los mismos haga el ciudadano, trasciende los ámbitos de intervención de la empresa y del Estado. Por ello, a pesar de que esta propuesta de herramienta está pensada, en principio, para la evaluación de un proyecto de inversión público o privado, vinculado a una industria extractiva, gran infraestructura o de operaciones empresariales a gran escala, resulta también una herramienta plausible de usar en otros contextos en los que se requiera evaluar el acceso de los ciudadanos al ejercicio de derechos fundamentales.

La evaluación de riesgos y la debida diligencia

Es necesario reconocer que uno de los factores de riesgo de conflictividad social es la potencial afectación de derechos

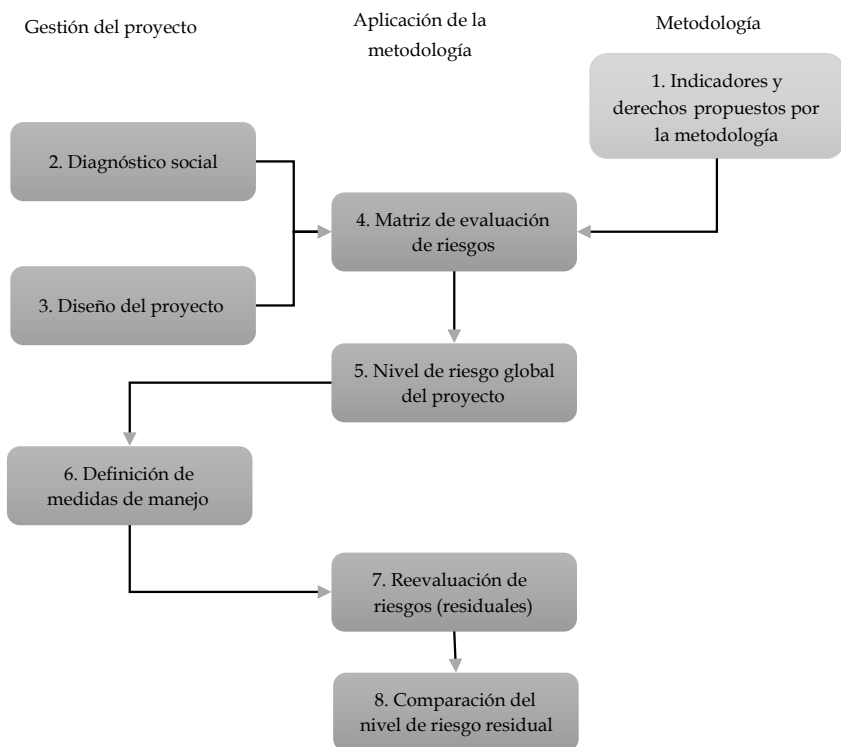
fundamentales por parte de los proyectos de inversión. Esta potencial vulneración de derechos preocupa y moviliza a colectivos que denuncian estos riesgos o incluso la concreción de estas vulneraciones. La prevención de estas afectaciones, así como de conflictos y crisis derivadas de demandas al respecto, hacen prioritario también el desarrollo de herramientas de manejo de riesgos de afectación de derechos.

En ese sentido, se presenta aquí un ejercicio metodológico que sugiere una herramienta práctica para los proyectos (sean públicos o privados), las empresas, las comunidades, las agencias estatales, los organismos multilaterales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o cualquier interesado en evaluar el riesgo que puede provocar un proyecto sobre el acceso de la población a sus derechos fundamentales, así como en prevenir dichas potenciales afectaciones.

La aplicación de herramientas como esta nos permite la identificación de medidas de manejo para los riesgos identificados. Con ello, la metodología se convierte en una herramienta de gestión que, junto con el estudio de evaluación de impactos y el diseño del plan de manejo de impactos del proyecto, puede anticipar riesgos y diseñar medidas de manejo que prevengan la afectación de derechos por parte de un proyecto.

En ese sentido, y según la información que se requiere para la utilización de esta metodología, la misma puede aplicarse mientras se desarrolle la evaluación de impactos de un proyecto específico, ya que se requiere tanto de un importante nivel de avance en el desarrollo de la línea base social del proyecto, como también de un importante nivel de detalle en la descripción del mismo.

Gráfico n° 1
Secuencia para aplicación de la metodología



Elaboración propia.

Como se aprecia en el gráfico n° 1, los pasos a seguir en esta metodología son:

1. Revisar y ajustar el catálogo de derechos y los indicadores propuestos por la metodología para evaluar los riesgos (los indicadores se mencionarán más adelante).
2. Conocer el diagnóstico a detalle del contexto social del proyecto. Esto implica tener una línea base social y un análisis de actores lo bastante sólidos para responder los indicadores definidos para las variables propuestas.

3. Conocer el diseño del proyecto. Esto implica conocer el detalle de las actividades del proyecto, de tal manera que se pueda responder a los indicadores señalados para las variables propuestas.
4. Hacer el análisis respectivo.
5. Concluir acerca de los derechos potencialmente en riesgo por la puesta en práctica del proyecto y el riesgo global del proyecto, previo al diseño y aplicación de medidas de manejo.
6. Identificar las medidas de manejo.
7. Reevaluar los riesgos tras los resultados esperados de las medidas de manejo.
8. Comparar, si corresponde, el riesgo residual global del proyecto (posaplicación de las medidas de manejo) con otros proyectos o con los niveles aceptables de riesgos, según políticas específicas¹.

Además de la secuencia lógica de actividades para la aplicación de esta metodología, se debe entender que la misma se plantea en base a dos componentes fundamentales:

- Un catálogo de derechos fundamentales a evaluar.
- Las variables de evaluación de riesgos.

El catálogo de derechos

Para el desarrollo de esta metodología se ha seleccionado un conjunto de 12 derechos, presentados en la tabla a continuación.

¹ En este punto nos referimos a que tanto los agentes públicos como los privados encargados de la ejecución del proyecto, o incluso los propios Estados, podrían establecer estándares máximos de aceptación del riesgo global de los proyectos propuestos en cuanto afectación de derechos fundamentales.

Tabla n° 1
Derechos a evaluar

Tipo de derechos	Derechos
A. Civiles	1. Vida e integridad física
	2. Libertad
	3. Igualdad
	4. Propiedad
B. Políticos	5. Participación
C. Económicos	6. Actividad económica
	7. Trabajo
D. Sociales	8. Bienestar
	9. Desarrollo de capacidades
E. Culturales	10. Identidad y diversidad
	11. Consulta
F. Medioambientales	12. Medioambiente saludable

Esta lista de derechos no se presenta como una lista cerrada, sino más bien como una a ser revisada y ajustada según se considere pertinente. Solo se debe tomar en cuenta que el ajuste de esta lista implica necesariamente el ajuste de los indicadores, pues este ejercicio operacionaliza la evaluación de riesgos de afectación a los derechos presentados en la tabla anterior.

Las variables del riesgo

Se consideran riesgos a aquellas situaciones que pueden convertirse en un impedimento para la consecución de un objetivo. En este caso se trata de las situaciones que, derivadas de la ejecución de un proyecto, pueden implicar el impedimento de una población para el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales.

Esta herramienta se basa en la estimación del nivel de riesgo de afectación de un conjunto de derechos a partir de la probabilidad y la gravedad de dicha afectación potencial.

En ese sentido, siguiendo el esquema estándar que se utiliza para sus evaluaciones de riesgos, esta metodología desarrolla la evaluación en base a tres variables: la probabilidad de ocurrencia del riesgo, la gravedad de la afectación del derecho en riesgo y el nivel de riesgo resultante de la relación entre las dos variables iniciales.

Para los objetivos de esta propuesta metodológica, se entiende la probabilidad como la característica que hace que una situación tenga una mayor oportunidad de ocurrencia que otra. Cabe señalar que en este ejercicio la definición de esta variable implica:

- Una aproximación cualitativa: esta propuesta intenta medir la probabilidad de una situación a partir de la conjunción de distintas características cualitativas, tales como la existencia de antecedentes, la existencia de una tendencia, la existencia de intenciones, la existencia de condiciones particulares y la existencia de un evento detonante. El supuesto detrás de este enfoque es que a mayor confluencia de estos factores, mayor probabilidad de ocurrencia del evento de riesgo.
- Constitución a partir de indicadores dicotómicos. Para medir las características mencionadas, la metodología establece un conjunto de indicadores dicotómicos, a manera de proposiciones, que obtienen un puntaje según se correspondan con una situación coincidente o no entre la proposición dada por la metodología y la situación del contexto.
- Una síntesis cuantitativa a partir de la normalización de los indicadores para poder generar subíndices que resuman las subvariables y permitan las comparaciones entre sí, así como un índice de probabilidad que permita el cruce posterior con la variable «gravedad».

Se define «gravedad» como el nivel de importancia de la afectación del derecho analizado. En el caso de la variable «probabilidad», en este ejercicio, la definición de esta implica:

- Una aproximación cualitativa. Esta propuesta mide la gravedad de una situación a partir de la conjunción de distintas características cualitativas, tales como la extensión de la afectación, su duración y la sensibilidad de la población frente a ella. El supuesto detrás de este enfoque es que a mayor confluencia de estos factores, mayor gravedad del evento de riesgo.
- Constitución a partir de indicadores ordinales. Para medir las características mencionadas, la metodología establece un conjunto de indicadores ordinales, a manera de proposiciones, que obtienen un puntaje según se correspondan con una situación coincidente o no entre la proposición dada por la metodología y la situación del contexto.
- Una síntesis cuantitativa a partir de la normalización de los indicadores para poder generar subíndices que resuman las subvariables y permitan las comparaciones entre sí, así como un índice de probabilidad que permita el cruce posterior con la variable «probabilidad».

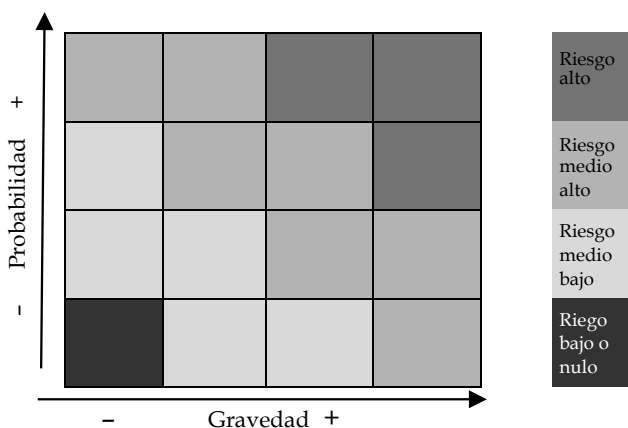
Finalmente, para los fines de esta metodología, el nivel de riesgo de afectación de un derecho estará determinado por el cruce de los valores obtenidos para la probabilidad y la gravedad dentro de un plano, donde el eje horizontal (x) representa la gravedad y el eje vertical (y) representa la probabilidad.

El cruce de «probabilidad» y «gravedad» podrá ser un punto ubicado en cualquier lugar del plano, indicando si el derecho analizado tiene una alta o baja probabilidad de afectación, y a la vez indicando si dicha afectación es de alta o baja gravedad.

Para calificar la ubicación del punto resultado del cruce entre «probabilidad» y «gravedad», es decir, del nivel de riesgo, se ha

dividido el plano cartesiano en 12 cuadrantes, los cuales, a su vez, han sido definidos y ordenados, de manera arbitraria, en cuatro niveles de riesgo, según se presenta en el gráfico a continuación:

Gráfico n° 2
Valores del nivel de riesgo



Como se aprecia, el riesgo de afectación podrá ser evaluado como bajo o nulo, si el cruce entre su probabilidad y su gravedad ocupa algún espacio en el único cuadrante de color verde; como medio bajo, si cae en alguno de los cinco cuadrantes amarillos; medio alto, si cae en alguno de los siete cuadrantes de color ámbar; o alto, si cae en uno de los tres cuadrantes de color rojo.

Finalmente, este ejercicio permite obtener un valor global de riesgo del proyecto, a manera de balance de riesgo de afectación de derechos por parte de él, al calcular las medias aritméticas tanto de la probabilidad como de la gravedad, y ubicar el cruce de ambos promedios en el plano de evaluación de riesgo.

Aplicación de la herramienta

El gráfico a continuación presenta un ejemplo del uso de esta herramienta aplicada al proyecto de exploración sísmica de gas Huacareta, en Bolivia.

Si bien no se trata de un proyecto desarrollado en el Perú, sino en Bolivia, la aplicación de la metodología da luces sobre la relevancia y utilidad de anticipar riesgos sociales y de afectación de derechos, más allá del país o el sector económico en el que se aplique, considerando además la necesidad y la utilidad de estas herramientas en contextos de alta conflictividad social como el peruano.

De lo reportado en los Documentos de Información Pública (DIP) de sus Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) para sus zonas Sur, Norte y Centro², el proyecto Huacareta es un programa exploratorio a cargo de la empresa BG Bolivia, de propiedad de Shell, dentro del bloque denominado Huacareta y como parte del contrato de operaciones suscrito con el Estado boliviano para la exploración y explotación de hidrocarburos.

Dicho bloque se ubica aproximadamente a 320 km al suroeste de Santa Cruz y a 50 km al noreste de la ciudad de Tarija, dentro de los departamentos de Chuquisaca y Tarija. Tiene una extensión que atraviesa cinco municipios: Tarija, Entre Ríos, Villamontes, San Pablo de Huacareta y Culpina.

El área asociada al proyecto es de 4537 km². En esta se encuentran comunidades indígenas, comunidades campesinas y propietarios privados que, en la mayoría de casos, forman parte de las mismas comunidades. En ese sentido, en el área Sur se han identificado a 52 comunidades campesinas vinculadas al proyecto;

² A lo largo de esta sección se toma como fuentes las líneas base sociales de los Documentos de Información Pública (DIP) de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto Huacareta en sus zonas Sur (Geoambiente, 2014), Centro (Geoambiente, 2015) y Norte (Geoambiente, 2015).

en el área Centro se cuenta con la presencia de una Tierra Comunitaria de Origen (TCO), Itika Guasu; mientras que en el área Norte existen 19 comunidades campesinas y cuatro capitanías guaraníes denominadas: Avatiri Ingre, Avatiri Huacareta, Añimbo e Igumbe.

Técnicamente, durante la etapa de exploración el programa tiene como objetivo obtener una base de datos geológicos de la zona. En ese sentido, ha contemplado actividades como el mapeo geológico, la magnetotelúrica terrestre (MTT) y la gravimetría, la implementación secuencial de la sísmica 2D, junto con las labores conexas como lo son el desbroce de brechas y ubicación de helipuertos, instalación de campamentos, sobrevuelo de aeronaves y uso de caminos y carreteras.

Como en otros proyectos extractivos, estas actividades generarán un conjunto de impactos sociales que se deben tomar en cuenta, al mismo tiempo de estar alertas del contexto social, pues este implicará también un conjunto de retos que el proyecto debe manejar adecuadamente, tales como la presentación de quejas, la negociación de permisos para acceso a tierras, la contratación local de mano de obra, bienes y servicios, el manejo de expectativas de apoyos sociales, el cumplimiento de compromisos, el monitoreo ambiental participativo, la difusión de información, entre otros.

Respecto al riesgo potencial de afectación de derechos fundamentales, el gráfico n° 3 a continuación resume el análisis.

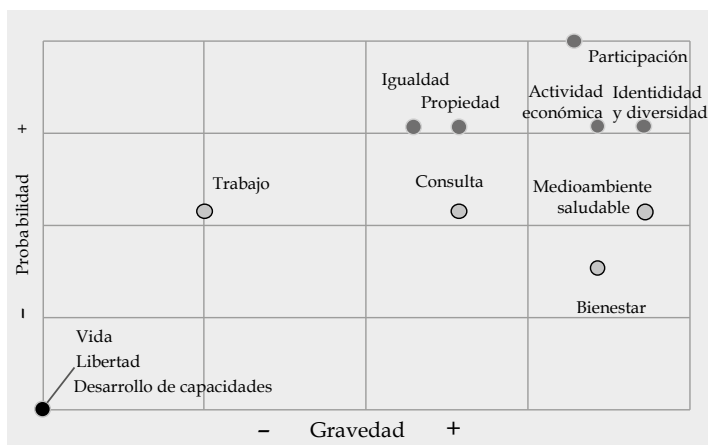
De la evaluación realizada, de los 12 derechos analizados, cinco de ellos reportan un alto nivel de riesgo de ser afectados: los derechos civiles de propiedad e igualdad, el derecho político a la participación, el derecho económico a desarrollar una actividad económica y el derecho cultural a la identidad y la diversidad, siendo estos los derechos con mayor riesgo potencial de afectación por el proyecto.

Los derechos que reportarían mayor riesgo de afectación son, por un lado, los que tienen que ver con el impactos generados por la llegada de trabajadores foráneos que afectan la vida cotidiana de

las personas locales, sus costumbres, valores y normas (identidad y diversidad cultural, en relación con la cotidianeidad de las costumbres), así como la afectación de las formas políticas locales y su organización, las cuales, en la necesidad de negociar con la empresas petroleras y el propio Estado, pueden verse afectadas por los cambios que dichas negociaciones produzcan en la propia estructura institucional, sus mecanismos de toma de decisión y los liderazgos, llegando incluso a afectar la transparencia de la rendición de cuentas y la corrupción de los líderes.

Gráfico n° 3

Derechos según riesgo de afectación por parte del proyecto



Entre el grupo de riesgo alto de afectación también está el derecho a la propiedad, ello debido a que el proyecto se ve en la necesidad de afectar predios y, eventualmente, alguna infraestructura productiva (como cercos o rejas). Si bien estas afectaciones se espera que sean menores, sí requieren ser autorizadas por los propietarios (en la mayoría de los casos, propiedad comunal distribuida en poseedores autorizados y miembros de las comunidades) y, en ese

sentido, puede darse una afectación también a nivel individual de los usuarios de las tierras.

Respecto al derecho al desarrollo de una actividad económica, el alto riesgo que se reporta está relacionado con la relevancia que tiene la actividad agrícola y ganadera en la zona, altamente dependiente del agua y el suelo disponibles naturalmente. Ello hace que la población sea particularmente sensible a cualquier afectación de dichos recursos.

Finalmente, dentro de este grupo de derechos de alto riesgo de afectación, la igualdad podría verse afectada desde diversos ángulos.

En primer lugar, la vulnerabilidad de los pueblos indígenas presentes en la zona y el riesgo de que sufran un trato discriminatorio por su propia condición de indígenas de parte del proyecto y del propio Estado, siendo este último quien debe cautelar los derechos de esta población.

En segundo lugar, y de manera contradictoria con la mención anterior, se ha registrado el riesgo de que los campesinos sean tratando de manera diferenciada en las negociaciones con la empresa petrolera en favor de los indígenas; ello debido a que la dinámica de aplicación de los procedimientos de consulta y negociación, si bien reconoce iguales derechos para indígenas que para campesinos, en la práctica estos procedimientos se han aplicado de manera más efectiva con pueblos indígenas.

En tercer lugar está el asunto de la vulnerabilidad de la mujer y la manera desigual en que pueden ser afectadas, pero también en la que pueden acceder a beneficios. Son las mujeres las que pueden ser más afectadas por los impactos relacionados con los cambios en la vida cotidiana y la actividad económica: el incremento del alcoholismo, de la violencia doméstica y de los embarazos adolescentes y no deseados son ejemplos de impactos que pueden llegar con el proyecto y la propia contratación de locales en él. De igual modo, las oportunidades de mejora en la calidad

de vida que ofrece el proyecto, principalmente vinculadas a las oportunidades de empleo temporal, también pueden discriminar a la mujer, pues tradicionalmente estos empleos son para mano de obra no calificada masculina.

En un nivel de riesgo medio alto de afectación por parte del proyecto, se ubican los derechos a un medioambiente saludable, a la consulta, al bienestar (acceso a educación, salud y vivienda) y al trabajo adecuado.

Al igual que en el caso de la agricultura como derecho a desarrollar una actividad económica, visto anteriormente, en el caso del medioambiente y del acceso a condiciones mínimas de bienestar, si bien la probabilidad de afectación es baja, la sensibilidad del uso y el acceso al agua hacen que el tema sea fundamental.

Las condiciones y las necesidades de la población respecto al agua son agudas. La línea base reporta diversos problemas en el acceso al agua: reducción en los volúmenes, insuficiente infraestructura, insuficiente tratamiento del agua, entre otros problemas que señalan la sensibilidad y vulnerabilidad de la población frente a la afectación de este recurso.

Dentro del medioambiente, es también importante señalar el uso que la población hace de otros recursos y que son relevantes tanto para su economía como para su identidad cultural. Los bosques, la caza y la pesca son actividades potencialmente en riesgo, y con ello también el riesgo del derecho de la población al medioambiente saludable.

En el caso del derecho a adecuadas condiciones de trabajo, el riesgo se configura principalmente por la potencialidad de que las oportunidades de trabajo temporal ofrecidas por el proyecto no sean gestionadas de manera adecuada, generando discriminación en el acceso, incumplimiento de condiciones laborales mínimas, conflictos al interior de las comunidades por competencia por

puestos de trabajo, entre otros impactos negativos de un factor que, en principio, debería ser únicamente positivo.

Respecto al derecho a la consulta, tal vez el factor que promueve un mayor riesgo es el de la activación de una agresiva política de promoción de las exploraciones hidrocarburíferas, que podría incentivar, de manera perversa, el incumplimiento de los procedimientos de consulta obligados por la ley, en el ejemplo presentado.

Finalmente, en un nivel nulo de riesgo de afectación se ubican los derechos a la vida y la integridad física, a la libertad y al desarrollo de capacidades, ello porque no se registran riesgos de afectación a los citados derechos.

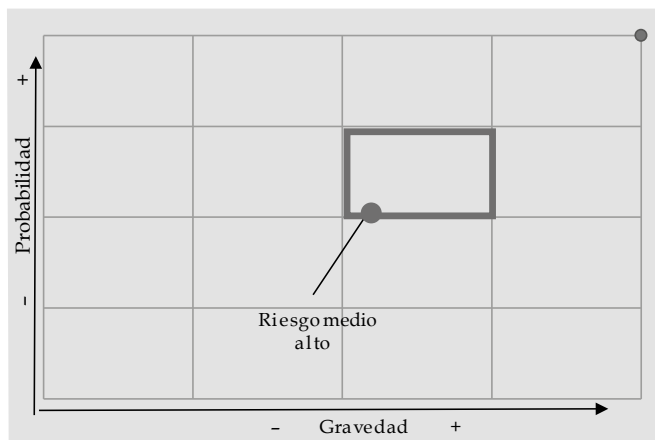
Para concluir con este piloto, siguiendo los recursos ofrecidos por la metodología, tras la evaluación del riesgo de afectación sobre cada derecho, el análisis puede concluir con un balance global del riesgo que el proyecto tiene de afectar los derechos fundamentales analizados.

Como se aprecia en el gráfico n° 4, el nivel global de riesgo atribuido al proyecto es de medio alto.

Manejar este nivel sería uno de los retos de la gestión del proyecto, al tener que definir un conjunto de medidas de manejo que aseguren un nivel de afectación menor, sobre todo considerando que este promedio medio alto de afectación de 12 derechos incluye un riesgo alto de afectación a cinco derechos fundamentales: a la identidad cultural, a la participación política, a la igualdad, a la propiedad y al desarrollo de una actividad económica.

Cabe recalcar que esta aplicación práctica de la metodología no avanza en la definición de medidas de mitigación *ad hoc*, pues esa es una atribución del diseño del proyecto, ni tampoco avanza en una evaluación de riesgos residuales posdiseño de medidas de mitigación, pues precisamente no se dispone de dicha información.

Gráfico n° 4
Riesgo global del proyecto



Conclusiones

- Frente a otras herramientas de evaluación y monitoreo de la situación de los derechos humanos, este instrumento está referido específicamente al contexto de un proyecto de inversión y a la comunidad o las comunidades potencialmente afectadas. No presenta un análisis de alcance nacional o regional, pues depende sustancialmente de las características de un proyecto y de su área de intervención.
- Esta herramienta y el enfoque preventivo del que parte permite el *screening* de un proyecto, resumiendo sus impactos a partir de su riesgo de afectación de derechos y alertando sobre los puntos urgentes de gestión de impactos sociales.
- Los instrumentos de gestión ambiental, los procesos de participación ciudadana, los de consulta previa, los estudios de preinversión y otros mecanismos de diseño y evaluación de proyectos ofrecen oportunidades para incorporar

evaluaciones de riesgo, *due diligence* y otros instrumentos de gestión preventiva de afectación de derechos. En ese sentido, hay un espacio abierto y pendiente para la concreción de los enfoques en herramientas que, desde la objetividad y el manejo técnico que requiere el diseño y la gestión de proyectos, permitan lo que precisamente se establece como una de las principales responsabilidades de las empresas frente a los derechos humanos: la de evaluar los riesgos de afectar el ejercicio de estos derechos.

- Esta forma de entender la prevención de conflictos incorpora o enfatiza (nuevos) ciertos roles en ciertos (nuevos) actores. Dos ejemplos de ello en el caso peruano: primero, las agencias vinculadas a la promoción de inversiones, particularmente la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión), pero también las unidades sectoriales vinculadas a esta actividad (particularmente Energía y Minas, Transporte y Comunicaciones, Producción, Agricultura, Justicia y Ambiente), donde urge incorporar este tipo de miradas en sus etapas de preinversión, las cuales son recurrentemente débiles en términos de gestión social y ofrecen una serie de brechas por las cuales se cuelan incapacidades y malos desempeños posteriores por parte de operadores y contratistas; segundo, las agencias encargadas del monitoreo de situaciones de riesgo social, como el Viceministerio de Gobernanza Territorial y su Secretaría de Gestión Social y Diálogo, o el Ministerio del Interior, que deben incorporar herramientas como la presentada para alertar preventivamente de situaciones concretas de potencial afectación de derechos que pudieran derivar en tensiones, reclamos y conflictos sociales.
- No está demás decir que, además de los actores mencionados, esta herramienta, sus conclusiones y especialmente el enfoque de prevención de impactos y de conflictos, son útiles para

diversos tipos de actores: Estados a cargo de la concesión y licenciamiento de proyectos de inversión, empresas operadoras de proyectos de inversión, organizaciones de diversa índole que monitoreen el desempeño social de proyectos de inversión, instituciones financieras nacionales e internacionales, auditoras, consultoras, entre otras.

¿Derecho a la educación o educación para el ejercicio de derechos?: el rol de la escuela en favor de una ciudadanía democrática

Lars Stojnic Ch.

Sumilla

El presente ensayo busca discutir críticamente el rol de la escuela peruana con respecto a la apuesta por consolidar una democracia sostenible y perdurable. Particularmente, y a partir del análisis de estudios empíricos, así como trabajos anteriores del autor, se propone cuestionar el efecto que la experiencia escolar tendría en fomentar subjetividades comprometidas con el ejercicio de su ciudadanía y el sostenimiento del sistema democrático, concretamente con respecto a las posibilidades de las y los estudiantes de autorreconocerse como sujetos de poder público.

Diversas investigaciones destacan la relación que existe entre los procesos escolares y la percepción de las y los estudiantes de contar con el potencial para influir en la esfera pública. En tal sentido, propongo la necesidad de cuestionar activamente la institucionalidad escolar como una experiencia social orientada a restarle libertad a las y los estudiantes, así como restringirles capacidad efectiva para ejercer su propia ciudadanía de manera activa y comprometida. Considero que si realmente queremos transitar hacia una democracia que logre consolidarse más allá de lo procedimental, es importante discutir sobre la experiencia escolar y sus posibilidades de aportar en el fomento de una ciudadanía comprometida con las instituciones y principios fundamentales de la democracia.

Introducción

El objetivo de este trabajo es discutir críticamente con respecto a la escuela peruana y su rol como institución fundamental para la socialización democrática, concretamente en el fomento del autorreconocimiento de las y los estudiantes como sujetos de poder público. Coincido con Alain Touraine en que uno puede aproximarse a conocer el nivel de democratización de una sociedad a través del análisis de sus instituciones¹ y, en ese sentido, considero que la reflexión sobre los niveles de democratización de las escuelas es imprescindible en tanto serían instituciones sociales fundamentales en la configuración del carácter democrático de nuestra sociedad.

La perdurabilidad de la democracia, tanto como sistema de organización política como base fundamental de la convivencia social, requiere, por un lado, garantizar el acceso equitativo e irrestricto de la ciudadanía a derechos fundamentales y, por otro lado, asegurar la expansión de las posibilidades del ejercicio de dichos derechos fundamentales. En su definición contemporánea, la democracia no puede concebirse desligada de la ciudadanía,

¹ Touraine, Alain. *¿Qué es la Democracia?* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

en tanto se concibe como aquél sistema sociopolítico orientado a garantizar su bienestar, como objetivo principal, y como el sistema que requiere del compromiso intrínseco de esta para garantizar su legitimidad². En tal sentido, la definición clásica de la democracia como «poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo», se referiría a garantizar el reconocimiento de la ciudadanía como sujeto político, cuyo bienestar se daría indispensablemente en la garantía de su acceso y ejercicio de poder público.

Como destaca el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): «lo sustantivo en una democracia es que el poder –sea público o privado– esté organizado de modo que no sólo no vulnere los derechos, sino que también sea un instrumento central de su expansión»³. En tal sentido, considero que se vuelve fundamental discutir en qué medida nuestra experiencia social facilitaría o restringiría la disposición de la ciudadanía para participar en la esfera de lo público, en tanto la sostenibilidad democrática pasaría, entre otros aspectos, por asegurar el compromiso de la ciudadanía con lo colectivo y compartido⁴.

Así, centrar la reflexión en los niveles de reconocimiento de la ciudadanía sobre las oportunidades con las que contaría para poder incidir en su entorno público, pasa por el reconocimiento de que un mayor autorreconocimiento en dicho sentido incidiría en mayores

² Mariani, Rodolfo. «Democracia, Estado y construcción del sujeto». En: Rodolfo Mariani, coord. *Estado/Democracia/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2007.

³ PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Alfaguara - PNUD, 2004.

⁴ Schulz, Wolfram. *Political efficacy and expected political participation among lower and upper secondary students. A comparative analysis with data from the IEA Civic Education Study*. Conferencia General de la European Consortium for Political Research (ECPR), Budapest, 8-10 de setiembre del 2005; Reimers, Fernando y Villegas-Reimers, Eleonora. «Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático». *Revista Prelac*, n.º 2. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), 2006, pp. 90-107.

niveles de legitimidad democrática⁵, así como en aumentar la disposición de las personas hacia la participación política⁶. En tal sentido, la reflexión sobre dichos mecanismos aportaría en la comprensión con respecto a los procesos que fomentaría el desarrollo de una ciudadanía políticamente más competente.

Además de las posibles discusiones con respecto a asegurar mecanismos institucionales que fomenten y posibiliten la participación política de la ciudadanía, se vuelve fundamental discutir con respecto a aquellos mecanismos políticos y sociales que aseguren que cada vez más las ciudadanas y ciudadanos se reconozcan como sujetos capaces de ejercer poder público, en tanto la ciudadanía «que confía en su poder [de influencia publica] tienden a apoyar con mayor determinación el sistema democrático»⁷.

La escuela como medio fundamental de socialización política

La socialización es un proceso constante y activo de interacción entre el individuo y su medio social, a través del cual los individuos –desde su nacimiento– desarrollamos conciencia sobre nosotros mismos, así como conciencia práctica sobre las particularidades culturales que nos configuran como sujetos competentes socialmente. El sujeto sería tal «porque pertenece a una comunidad particular y porque incorpora las instituciones de dicha comunidad

⁵ Stojnic, Lars. «El efecto de la experiencia escolar en el desarrollo de actitudes favorables hacia la democracia como mejor sistema político: El caso de estudiantes peruanos recién graduados del nivel secundario». *Colombia Internacional*, n.º 85. Bogotá: Universidad de los Andes, 2015, pp. 111-139.

⁶ Straughn, Jeremy y Andriot, Angie. «Education, Civic Patriotism and Democratic Citizenship: Unpacking the Education Effect on Political Involvement». *Sociological Forum*, vol. 26, n.º 3. Princeton: Karen A. Cerulo, 2011, pp. 556-580.

⁷ Schulz, Wolfram. *Political efficacy and expected political participation among lower and upper secondary students. A comparative analysis with data from the IEA Civic Education Study*. Conferencia General de la ECPR, Budapest, 8-10 de setiembre del 2005.

a su propia conducta»⁸, así como las orientaciones valorativas de la misma. Al respecto, George Mead⁹ señala que la experiencia cotidiana de contacto constante con estructuras, tipos de relación y modos de interacción sociales, anteriores al sujeto, son procesos de aprendizaje que inciden en la configuración de la conducta. Así, en la reproducción de las estructuras y formas de relaciones sociales cotidianas, los sujetos incorporamos formas de interacción con nuestros semejantes e instituciones sociales, así como percepciones y disposiciones –que reflejan normas y principios– sobre la vida colectiva.

En el contexto de lo señalado y tomando en consideración que la consolidación de la democracia –como de cualquier sistema sociopolítico– es una apuesta ético - política, es que el rol de socialización política de la educación formal debe ser discutido como instrumento indispensable en torno a dicho propósito. Coincido con Henry Giroux en que particularmente las instituciones escolares tienen el potencial de convertirse en agentes de democratización debido a que «figuran entre los pocos espacios de vida pública en los que los estudiantes, jóvenes o adultos, pueden experimentar y aprender el lenguaje de la comunidad y de la vida pública democrática»¹⁰.

La relevancia de discutir a la escuela como agente socializador fundamental recae, por un lado, en el hecho de que para las sociedades modernas se convierte en una de las principales instituciones a través de la cual se fomenta la consolidación de una legitimación social y a la transmisión de las estructuras de orden y convivencia social, en tanto es la única institución social –regulada desde los Estados como representantes públicos– con el potencial

⁸ Stojnic, Lars. *La escuela, un espacio para la democratización peruana. Un estudio comparado entre la propuesta educativa tradicional y una propuesta educativa alternativa*. Tesis de licenciatura. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006.

⁹ Mead, George. *Espíritu, persona y sociedad*. Buenos Aires: Paidós, 1972.

¹⁰ Giroux, Henry. *La Escuela y la lucha por la Ciudadanía*. Ciudad de México: Ediciones Siglo Veintiuno, 1993.

de alcanzar a casi toda, sino toda, la población. Al respecto, a partir de sus reflexiones sobre la educación rural, Patricia Ames plantea que en contextos de poca presencia estatal la escuela sería uno de los pocos espacios sociales que promoverían experiencias con el potencial de influenciar «la conformación de comportamientos políticos y para el ejercicio de la ciudadanía»¹¹.

Por otro lado, tenemos que la escuela es el primer espacio social en que las interacciones, la convivencia y el ejercicio de poder están enmarcadas por estructuras, roles, normas y relaciones de autoridad que le brindan la posibilidad a los sujetos de experimentar la vivencia de lo público¹². Teresa Tovar señala que la escuela «constituye el primer (...) encuentro de la niñez con la institucionalidad formal que contextúa una experiencia de convivencia»¹³ y, en tal sentido, la escuela sería el primer espacio social donde las personas convivimos en un contexto marcado por normas y prácticas de interacción con otros, así como por principios valorativos –explícitos o implícitos– que funcionarían como marcos de acción de las relaciones y el ejercicio del poder y la autoridad.

Así, aunque las instituciones escolares no son los únicos espacios con el potencial socializador en términos políticos, deberían ser reconocidos sin duda, en términos de Giroux, como «esfera decisiva alrededor de la cual se podría luchar para obtener un tipo particular de ciudadano democrático»¹⁴.

¹¹ Ames, Patricia. «El Poder en el aula: un estudio en escuelas rurales andinas». En: Martín Tanaka, comp. *El poder visto desde abajo: democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1999.

¹² Stojnic, Lars. «La escuela, un espacio para la democratización peruana. Un estudio comparado entre la propuesta educativa tradicional y una propuesta educativa alternativa». *Revista Peruana de Investigación Educativa*, vol. 1, n.º 1. Lima: Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP), 2009, pp. 123-162.

¹³ Tovar, Teresa. *Sin querer queriendo: cultura docente y género*. Lima: TAREA, 1998.

¹⁴ Giroux, Henry. *La Escuela y la lucha por la Ciudadanía*. Ciudad de México: Ediciones Siglo Veintiuno, 1993.

¿La experiencia escolar en el Perú favorece el ejercicio de poder estudiantil?

De manera particular, diversas investigaciones destacan la relación que existe entre los diversos procesos escolares –tanto curriculares como extracurriculares– y la percepción de las y los estudiantes de contar con el potencial para influir en la esfera pública. Así, Josep Kahne y Susan Sporte destacan cómo «oportunidades en clase con una dimensión explícita de formación ciudadana podría desarrollar el sentido de agencia cívica de los estudiantes»¹⁵, mientras que Schulz¹⁶ y Judith Torney-Purta¹⁷ destacan la importancia de promover al interior de las escuelas espacios e instancias en la organización favorables hacia el debate político.

Ahora bien, adicionalmente a los estudios que enfocan el análisis en la introducción en la escuela de programas de tipo curricular, en otra línea de investigación, diversos estudios^{18,19,20} también destacan como un factor importante de influencia que las y los estudiantes cuenten en su cotidianeidad escolar con:

¹⁵ Kahne, Josep y Sporte, Susan. «Developing citizens: The impact of civic learning opportunities on students' commitment to civic participation». *American Educational Research Journal*, vol. 45, n.º 3. Washington D.C.: American Educational Research Association, 2008, pp.738-766.

¹⁶ Schulz, Wolfram. *Political efficacy and expected political participation among lower and upper secondary students. A comparative analysis with data from the IEA Civic Education Study*. Conferencia General de la ECPR, Budapest, 8-10 de setiembre del 2005.

¹⁷ Torney-Purta, Judith. «The school's role in developing civic engagement: a study of adolescents in twenty-eight countries». *Applied Developmental Science*, vol. 6, n.º 4. Philadelphia: Taylor & Francis, 2002, pp. 203-212.

¹⁸ Torney-Purta, Judith. «The school's role in developing civic engagement: a study of adolescents in twenty-eight countries». *Applied Developmental Science*, vol. 6, n.º 4. Philadelphia: Taylor & Francis, 2002, pp. 203-212.

¹⁹ Schulz, Wolfram. *Political efficacy and expected political participation among lower and upper secondary students. A comparative analysis with data from the IEA Civic Education Study*. Conferencia General de la ECPR, Budapest, 8-10 de setiembre del 2005.

²⁰ Rodríguez, M.; Kohen, R.; Delval, J.; y Messina, C. «De la escuela democrática a la participación política y ciudadana». *Cultura y Educación: Revista de teoría, investigación y práctica*, vol. 28, n.º 1. Madrid: Taylor & Francis Editor - Fundación Infancia y Aprendizaje, 2016, pp. 114-129.

(...) la posibilidad de involucrarse en diversos mecanismos de participación escolar que, más allá de su mera existencia formal, posean un carácter democrático en su organización y una capacidad efectiva de influencia en procesos de toma de decisión relevantes para la escuela, como su gobierno²¹.

En tal sentido, se destaca que más que la mera existencia de las instancias de participación estudiantil, sería la experiencia estudiantil de convivencia en un entorno en que las y los estudiantes tienen la posibilidad efectiva de ejercer poder con respecto a temas relevantes para la organización escolar lo que haría la diferencia en fomentar un mayor autorreconocimiento de que como ciudadanas y ciudadanos podrían tener la posibilidad de incidir en su entorno político y público.

Con respecto al contexto peruano, coincido con lo señalado en el informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y con Guillermo Nugent cuando plantean la importancia de cuestionarnos sobre lo que históricamente habría reproducido la escuela peruana, en términos de socialización política. En ambos casos se hace hincapié en evidenciar cómo las instituciones escolares –y el sistema educativo en general– habría y seguiría siendo una fuente importante de reproducción de una cultura política de rasgos autoritarios, orientada a la formación de sujetos tutelados y con bajos niveles de empoderamiento y compromiso público. Esta alerta, considero que se reafirma con los resultados de una reciente investigación que pone en evidencia la percepción sobre el rol de la ciudadanía en democracia de un grupo de estudiantes de cuarto de secundaria, de una muestra de 22 escuelas a nivel nacional. Esto, en tanto las principales características que dicho grupo destaca serían de tipo formal, como la «obediencia» de las normas

²¹ Stojnic, Lars. «Participación escolar y percepción sobre el poder para incidir en la arena pública: el caso de un grupo de estudiantes peruanos graduados de la educación secundaria». *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 8. Lima: SIEP, 2016, pp. 101-126.

establecidas (40%), «demostrar respeto» por las autoridades (31 %) y la participación electoral (27%), quedando relegadas en un segundo plano aquellos roles asociados a una participación ciudadana más activa y autónoma en la esfera pública, como la vigilancia de las autoridades políticas o la participación en manifestaciones públicas contra leyes injustas (ambas con 16%)²².

En tal sentido, considero que es un desafío fundamental actual recuperar la discusión sobre la escuela peruana y el efecto que los procesos institucionales cotidianos que en ella se reproducen estarían teniendo en la formación del carácter democrático de nuestra ciudadanía. Más aún, existiendo evidencia, como la reciente investigación de Lars Stojnic y Sandra Carrillo²³, que muestra cómo, a diferencia de lo que sucede en la región latinoamericana, en el contexto peruano, ni avanzar en el sistema educativo formal ni acceder a mejores niveles de calidad educativa incidirían en que las y los jóvenes desarrollen una mayor valoración con respecto a la democracia como mejor sistema político posible.

A la base de esta situación, considero que se encuentra la manera en que la democracia estaría siendo abordada en el contexto escolar, así como en el rol que las y los estudiantes tendrían en la cotidianeidad escolar. Así, aunque la evidencia empírica muestra que la posibilidad efectiva de que las y los estudiantes experimenten el carácter y valor de la participación democrática incidiría en su valoración de la democracia y de la participación ciudadana para su sostenibilidad, a diferencia de la mera introducción de contenidos sobre el tema, la realidad de nuestras escuelas es que la democracia estaría lejos de ser abordada como una experiencia social cotidiana.

²² Aragón, Jorge; Marylia Cruz, Carolina de Belaunde; Eguren, Mariana; Gonzáles, Natalia; y Román, Andrea. *La ciudadanía desde la escuela: democracia y ciudadanía*. Lima: IEP, 2016.

²³ Stojnic, Lars y Carrillo, Sandra. «Influencia de los años de educación formal y de la calidad educativa en las actitudes democráticas de jóvenes latinoamericanos». En: Santiago Cueto, ed. *Innovación y calidad en educación en América Latina*. Lima: Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (Ilaipp), 2016.

Esto es particularmente evidente con respecto a que, aunque discursivamente se puede hacer referencia en la escuela al valor de la participación ciudadana para la sostenibilidad democrática, la experiencia escolar transmitiría lo contrario con respecto al rol de las y los estudiantes como sujetos con capacidad de ejercicio de poder efectivo. Diversos estudios ponen en evidencia que la experiencia escolar de un amplio sector de las escuelas en el Perú –públicas o privadas, urbanas o rurales, etc.– incidiría negativamente en la autoconcepción de las y los estudiantes como sujetos de poder capaces de incidir en su entorno inmediato o político.

En esa línea, tanto Ames²⁴ como Stojnic²⁵ evidencian, con respecto a casos de escuelas rurales y urbanas, cómo la manera en que se definen las normas institucionalmente –bajo procedimientos en que las y los estudiante no tienen ninguna participación y sin posibilidad de cuestionamiento– incidiría, por un lado, a que las y los estudiantes disminuyan su autovaloración como actores públicos legítimos y, por otro lado, a su desafección y desinterés con respecto a aspectos de interés colectivo de su cotidianidad.

Así mismo, José Luis Carbajo y Arnaldo Serna²⁶; Carbajo y Gonzalo Espino²⁷; y Stojnic²⁸, evidencian cómo la introducción de mecanismos de participación estudiantil que no logren trascender

²⁴ Ames, Patricia. «El Poder en el aula: un estudio en escuelas rurales andinas». En: Martín Tanaka, comp. *El poder visto desde abajo: democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. Lima: IEP, 1999.

²⁵ Stojnic, Lars. *La escuela, un espacio para la democratización peruana. Un estudio comparado entre la propuesta educativa tradicional y una propuesta educativa alternativa*. Tesis de licenciatura. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006.

²⁶ Carbajo, José Luis y Serna, Arnaldo. *Municipio escolar: Pistas para el ejercicio ciudadano en la escuela*. Lima: Tarea Asociación de publicaciones educativa, 1999.

²⁷ Carbajo, José Luis y Espino, Gonzalo. *Estudiantes y ciudadanos: Líderes escolares en Ayacucho*. Lima: Tarea Asociación de publicaciones educativas, 2001.

²⁸ Stojnic, Lars. *La escuela, un espacio para la democratización peruana. Un estudio comparado entre la propuesta educativa tradicional y una propuesta educativa alternativa*. Tesis de licenciatura. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006; «La escuela, un espacio para la democratización peruana. Un estudio comparado entre la propuesta educativa tradicional y una propuesta educativa alternativa». *Revista Peruana de Investigación Educativa*, vol. 1, n.º 1. Lima: SIEP, 2009, pp. 123-162.

su carácter nominal se convierte en contraproducente. Así, destacan, a partir del análisis de diversas experiencias, cómo los principales esfuerzos para fomentar la participación estudiantil se han enfocado en asegurar la existencia de instancias que en la práctica son más de corte decorativo, en tanto no se les concibe con capacidad efectiva para incidir en la cotidianeidad institucional.

Esto, coinciden los autores, generaría un efecto negativo en la formación ciudadana del estudiantado, en tanto incidiría en el desinterés y distanciamiento de las y los estudiantes con respecto a la participación como experiencia importante de la convivencia colectiva. Por un lado, debido a que la participación estudiantil que muchas veces se reproduce al interior de las instituciones escolares estaría sujeta a muchos parámetros de restricción y serían dependientes de la autoridad escolar, con respecto a los temas de discusión y sus posibilidades de decisión; y, por otro lado, a que la promoción de estas instancias no se concebiría necesariamente como un aspecto relevante de la apuesta educativa en favor del fomento de una cultura democrática, por lo que muchas veces los roles o instancias de «participación» o «representación» estarían orientadas a favorecer el mantenimiento de la «disciplina» escolar²⁹.

Así, la promoción de una participación restringida, limitada e irrelevante incidiría en la formación, por un lado, de sujetos pasivos y subordinados al mandato de la «autoridad»; y, por otro lado, incidiría negativamente en su desarrollo como sujetos capaces y valiosos, por tanto, con poca disposición y capacidad para asumir responsabilidades y compromisos público. Por el contrario, la promoción de mecanismos participativos al interior de la escuela con carácter democrático e influyente en la organización

²⁹ Stojnic, Lars. *La escuela, un espacio para la democratización peruana. Un estudio comparado entre la propuesta educativa tradicional y una propuesta educativa alternativa*. Tesis de licenciatura. Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006; «La escuela, un espacio para la democratización peruana. Un estudio comparado entre la propuesta educativa tradicional y una propuesta educativa alternativa». *Revista Peruana de Investigación Educativa*, vol. 1, n.º 1. Lima: SIEP, 2009, pp. 123-162.

escolar tendría un impacto positivo y significativo en el nivel de compromiso de las y los estudiantes con la democracia³⁰.

Considero que en el contexto peruano es fundamental la discusión sobre cómo fomentar una ciudadanía más participativa y más comprometida con la consolidación de una esfera pública democrática, como contrapeso a la fragilidad institucional en la que convivimos y al aprovechamiento de grupos dominantes que históricamente han mantenido una actitud contradictoria con respecto a la consolidación de una convivencia realmente sustentada en principios y arreglos institucionales democráticos. En dicho sentido, y reconociendo la importancia de garantizar subjetividades ciudadanas que se reconozcan como capaces de incidir en la vida pública, resulta fundamental fomentar la discusión sobre el rol del sistema educativo formal, y particularmente de las instituciones escolares.

A modo de cierre

A partir de lo desarrollado, considero fundamental que se pudiesen abrir cada vez más espacios de discusión, en primer lugar, sobre en qué medida las escuelas en el Perú tienen la posibilidad de asumir de manera explícita el desafío de aportar en la formación de una ciudadanía comprometida con los principios e instituciones democráticas. Esto pasaría indispensablemente por revisar con seriedad la propuesta educativa a la base de la organización escolar, para analizar qué cambios son necesarios fomentar de tal manera que esta «reproduzca cotidianamente valores, prácticas, formas de organización, estructuras de poder y relaciones democráticas»³¹.

³⁰ Stojnic, Lars. «El efecto de la experiencia escolar en el desarrollo de actitudes favorables hacia la democracia como mejor sistema político: El caso de estudiantes peruanos recién graduados del nivel secundario». *Colombia Internacional*, n.º 85. Bogotá: Universidad de los Andes, 2015, pp. 111-139.

³¹ Stojnic, Lars. «La escuela, un espacio para la democratización peruana. Un estudio comparado entre la propuesta educativa tradicional y una propuesta educativa

De manera particular, considero que es fundamental la discusión sobre su potencial para facilitar y fortalecer instancias e incentivos para la participación estudiantil con la intención explícita de desarrollar su sentido de agencia democrática.

Ahora bien, esto será posible solo si recuperamos el reconocimiento de las escuelas como instituciones sociales, que a su vez son comunidades políticas que tienen el potencial de comprometerse y promover explícitamente la aspiración democrática, o continuar desconociendo dicho rol fundamental y, por tanto, reproduciendo todo lo contrario. Como señala Amy Guttmann, esto se convierte en un imperativo social y político si es que realmente asumimos la apuesta en favor de la consolidación democrática, en tanto:

(...) un Estado democrático reconoce el valor de la educación política para predisponer a los niños a aceptar aquellos estilos de vida que sean coherentes con la noción de compartir los derechos y responsabilidades de la ciudadanía en una sociedad democrática (...) [y brinda] a sus miembros una educación adecuada para participar en la política democrática³².

Se vuelve indispensable, en este sentido, confrontar el mandato «apolítico» que se ha consolidado sobre la escuela peruana en las últimas décadas. Para muchos la educación básica debería orientarse a la formación de competencias que faciliten a las personas enfrentar de la mejor forma posible su futuro profesional y, por tanto, laboral, apelándose a la supuesta «neutralidad» que las instituciones escolares deberían poseer en términos de socialización pública. El actual debate sobre la incorporación del enfoque de género en el currículo nacional da cuenta de esta situación³³. Sin embargo, tanto desde la sociedad como desde el

alternativa». *Revista Peruana de Investigación Educativa*, vol. 1, n.º 1. Lima: SIEP, 2009, pp. 123-162.

³² Guttmann, Amy. *La educación democrática: una teoría política de la educación*. Buenos Aires: Paidós Ibérica, 2001.

³³ Al respecto, pueden revisar el artículo: Stojnic, Lars y Carrillo, Sandra. «Reconocimiento positivo de la diversidad y sostenibilidad democrática. ¿Aporta la

Estado no deseamos aceptar –o quizá se busca invisibilizar– que la experiencia educativa, ya sea escolar o superior incluso, siempre activa su rol socializador en términos reproducción y/o producción de valoraciones, disposiciones y prácticas. Al respecto, coincidimos con Michael W. Apple en que es inadmisibles no reconocer la función política de la experiencia escolar:

(...) definir en qué consiste la instrucción escolar y establecer cómo debe adquirirse ha estado siempre relacionado con determinadas concepciones de la vida (...) es, por el contrario, elemento productor y reproductor de sistemas de valores y de relaciones de poder (...) la educación, como acción de influir en las personas, es profundamente ética y política por propia naturaleza³⁴.

En tal sentido, como concluyen Stojnic y Carrillo³⁵, la discusión sobre la promoción de mayores niveles de calidad educativa debe ampliar su perspectiva para incorporar la dimensión de la educación para la convivencia democrática, reconociendo que se vuelve indispensable para la sostenibilidad de la democracia que la preocupación por la calidad educativa incorpore un examen crítico sobre su pertinencia y se oriente al desarrollo de aquellas competencias individuales y a la institucionalización de formas de interacción y relación social «que permiten ejercer de forma efectiva la ciudadanía en una sociedad democrática»³⁶.

Con respecto al fomento de una ciudadanía comprometida con la esfera de lo público, esto pasa indispensablemente por garantizar

experiencia educativa formal?». *Revista Argumentos*, edición n° 1, año 11. Lima: IEP, 2017, pp. 25-30.

³⁴ Apple, Michael W. *El conocimiento oficial. La educación democrática en una era conservadora*. Buenos Aires: Ediciones Paidós, 1996.

³⁵ Stojnic, Lars y Carrillo, Sandra. «Influencia de los años de educación formal y de la calidad educativa en las actitudes democráticas de jóvenes latinoamericanos». En: Santiago Cueto, ed. *Innovación y calidad en educación en América Latina*. Lima: Ilaipp, 2016.

³⁶ Reimers, Fernando y Villegas-Reimers, Eleonora. «Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático». *Revista Prelac*, n.° 2. Santiago de Chile: Unesco, 2006, pp. 90-107.

una experiencia escolar que fortalezca en las y los estudiantes su autorreconocimiento como sujetos valiosos en la cotidianeidad colectiva y compartida. La evidencia empírica da cuenta de cómo esta dimensión subjetiva incidiría en mayores niveles de disposición a la participación política y a reconocer el valor de la democracia como sistema político³⁷, por lo que cuestionar la institucionalidad escolar y fomentar que las y los estudiantes experimenten situaciones cotidianas de participación efectiva y ejercicio de poder son tareas de suma relevancia.

Lograrlo requerirá confrontar el ordenamiento tutelar del sistema educativo³⁸ y fomentar una cotidianeidad escolar que a la base cuente con formas de organización del poder y una convivencia institucional congruente «con los imperativos sociales y políticos de la democracia»³⁹, y que oriente a la escuela como espacio social para el ejercicio de derechos. Requerirá, en tal sentido y de manera indispensable, que las y los estudiantes sean considerados como sujetos de poder público, capaces de involucrarse tanto en la gestión y gobierno de sus propias vidas como en el de su comunidad educativa, pero no solo de manera formal o decorativa, sino apostando por la construcción de instancias y roles de representación y participación estudiantil que permitan a la mayor cantidad de estudiantes experimentar directa o indirectamente el valor y necesidad del compromiso y participación ciudadana para el sostenimiento de la democracia.

³⁷ Stojnic, Lars. «Participación escolar y percepción sobre el poder para incidir en la arena pública: el caso de un grupo de estudiantes peruanos graduados de la educación secundaria». *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 8. Lima: SIEP, 2016, pp. 101-126.

³⁸ Nugent, Guillermo. *El orden tutelar. Sobre las formas de autoridad en América Latina*. Lima: **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2010.

³⁹ Giroux, Henry. *La Escuela y la lucha por la Ciudadanía*. Ciudad de México: Ediciones Siglo Veintiuno, 1993.

La desigualdad laboral en el Perú: tensiones y tendencias

Enrique Fernández-Maldonado M.

Sumilla

Este artículo abordará el problema de la desigualdad salarial como resultado de la confluencia de tres factores: de la vigencia de un patrón de crecimiento económico concentrador y excluyente, de un sistema de relaciones laborales asimétrico y de la ausencia de una institucionalidad estatal que regule con eficiencia los derechos laborales. Estas tres dimensiones confluyentes en el actual momento histórico reducen la capacidad de agencia de los actores sociales y sindicales para acceder a una mejor distribución del ingreso.

LA DESIGUALDAD SALARIAL es uno de los tópicos más álgidos en el análisis de las consecuencias sociolaborales del modelo de desarrollo neoliberal. Contrariamente a lo ocurrido en los últimos años con otras variables asociadas con el bienestar social (por ejemplo, la pobreza económica o el acceso a servicios públicos esenciales, que han mostrado progresos dependiendo del país o región), en el caso del ingreso laboral lo que hemos tenido es un proceso de estancamiento (cuando no de profundización) de la desigualdad en los extremos de la estructura social, acentuando tendencias que, en el caso del Perú, se registraban en la etapa previa a las reformas estructurales implementadas en los años noventa, a pesar del sostenido crecimiento económico experimentado en el periodo 2004-2012. Es en esta coyuntura reciente que la desigualdad adquiere especial relevancia, tanto académica como política, constituyéndose en uno de los principales factores que impiden avanzar hacia la configuración de sociedades que apunten a una mayor equidad social, o alcanzar los estándares de desarrollo a los cuales se han comprometido los Estados, por ejemplo, en el marco de los Objetivos del Desarrollo Sostenible¹.

¹ Piketty, Thomas. *El capital en el siglo XXI*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2014. También: Spencer, Michael. «La desigualdad en el centro del debate político». *weforum.org*, New York, 31 de octubre del 2016. Ver en: goo.gl/rqiqXm

En el Perú, no obstante, la desigualdad salarial no es objeto de debate público ni político. Las aproximaciones académicas al estudio de la desigualdad económica todavía son reducidas, abordadas en pocos centros de investigación, con ponderaciones y hallazgos disimiles, de acuerdo al enfoque teórico, metodológico y de las fuentes utilizadas. En estos acercamientos, el análisis de la distribución del ingreso aparece como una de las variables disponibles para caracterizar y medir la desigualdad social, sobre todo desde una perspectiva que reconoce el carácter multidimensional del fenómeno. En el caso de la desigualdad laboral, en tanto factor determinante de la desigualdad económica, los abordajes son tangenciales. Por lo general se centran en las características demográficas y ocupacionales de la fuerza de trabajo, en su peso en los niveles de ingreso o en el problema de la informalidad laboral, asumida como la única dimensión plausible de atención por parte de la autoridad pública, el sector privado o los organismos internacionales. La discusión laboral centrada en torno a la informalidad (asumida como sinónimo de precariedad laboral y desprotección social y, por tanto, de desigualdad económica y salarial), obvia en el análisis una serie de factores que adquieren relevancia en función de los actores, intereses y enfoques que sostienen las diversas argumentaciones en debate. Las ciencias sociales peruanas carecen en la actualidad de análisis laborales que escudriñen la trama de poder que sostiene relaciones de explotación, dominación y exclusión social en el ámbito laboral, y cómo estas influyen en la desigual distribución del ingreso.

Por otro lado, desde un punto de vista político, los actores sociales llamados a reivindicar una distribución equitativa del ingreso y de la riqueza –para el caso, el movimiento sindical y los partidos de izquierda–, carecen de capacidad organizativa y política para colocar el tema en el centro de la agenda pública y hacer de este un factor de movilización social. Caso contrario es el de los sectores económicos y políticos que se benefician del modelo

económico, en la medida en que cuentan con recursos e influencias para invisibilizar y eludir el debate político sobre la desigualdad, sus determinantes y responsabilidades.

En este artículo abordaremos el problema de la desigualdad salarial como resultado de la confluencia de tres factores: la implantación de un patrón de crecimiento económico concentrador y excluyente, la vigencia de un sistema de relaciones laborales asimétrico y la ausencia de una institucionalidad estatal que regule con eficiencia los derechos laborales. Estas tres dimensiones confluyentes en el actual momento histórico reducen la capacidad de agencia de los actores sociales y sindicales para acceder a una mejor distribución del ingreso.

La desigualdad salarial: un flagelo global

En un informe reciente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) plantea una serie de tendencias que consideramos claves para entender y explicar la persistente desigualdad social y económica a nivel global. Una primera constatación –que nos concierne directamente como país– es la definición de América Latina como una de las regiones más desiguales. Una segunda está relacionada con la caída en el crecimiento de los salarios reales registrado en los últimos años, lo que se ha traducido –a su vez– en un aumento de la desigualdad salarial y en una mayor concentración del ingreso en términos globales². La tercera tendencia está relacionada con los impactos diferenciados –por países, regiones geográficas y niveles de desarrollo– que imprime la lógica de acumulación económica en la distribución del ingreso. Al respecto, el *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017* de la OIT

² De acuerdo a un informe de Oxfam Intermón, la riqueza mundial está dividida en dos: casi la mitad está en manos del 1% más rico de la población y la otra mitad se reparte entre el 99% restante. Oxfam Intermón. *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*. Madrid: Oxfam Intermón, 2014. Ver en: goo.gl/R3bjWW

encuentra flujos diferenciados entre países y regiones, donde las economías con un mayor nivel de desarrollo experimentan una evolución positiva en el ingreso.

En el 2015 el salario real se contrajo en 1,3% en América Latina y El Caribe (en gran medida debido al descenso de los salarios en el Brasil), y en un 5,2% en Europa Oriental (causado principalmente por la caída de los salarios en Rusia y Ucrania), mientras que en los países desarrollados, por el contrario, el crecimiento salarial ascendió (...) del 0,2% en 2012 al 1,7% en 2015, la tasa más elevada en el último decenio³.

Estas diferencias en la evolución de la desigualdad salarial estarían relacionadas, en un plano estructural, con el rol o lugar que ocupan los países en la división internacional del trabajo, esto es, con el tipo de inserción que logran las economías nacionales en las dinámicas de la globalización económica. Para la OIT, «muchos estudios indican que, en la mayor parte de los países, el crecimiento salarial mundial en los últimos decenios ha quedado a la zaga del crecimiento de la productividad laboral», lo que «ha provocado un descenso de la participación salarial en el Producto Bruto Interno (PBI)» y, por tanto, un aumento de la desigualdad económica. Desde esta perspectiva, las economías con un menor nivel de desarrollo tecnológico y productivo, con mercados laborales heterogéneos y bajos niveles de formación y empleabilidad, enfrentarían mayores limitaciones para insertarse ventajosamente en la estructura del comercio internacional, y en esa medida, tener una mejor participación en la distribución del ingreso global. Al estar sujetos a los términos de intercambio impuestos por las potencias industriales (a través de las regulaciones internacionales o acuerdos bilaterales de libre comercio), los márgenes de

³ Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017. La desigualdad salarial en el lugar de trabajo*. Suiza: OIT, 2016. Ver en: goo.gl/HAjxN

acumulación y competitividad son menores, lo que se refleja a su vez en la distribución interna del excedente y del ingreso laboral.

Las conclusiones a las que llega la OIT en su informe son importantes porque permiten discutir algunas de las ideas dominantes en torno a los determinantes y características de la desigualdad salarial en países como Perú. Entre las principales encontramos que: (1) la desigualdad salarial se agudiza en el tramo superior de la escala, incrementándose drásticamente con relación a la evolución en el resto de segmentos; (2) el perfil de los trabajadores no explica por sí solo la distribución salarial, puesto que existen otros factores determinantes en la desigualdad económica, como son el género del trabajador, el tamaño de la empresa, el tipo de contrato o el sector económico al que pertenece, entre otros; (3) el papel de la desigualdad al interior (y entre) las empresas, en tanto resultado factual de la estructura económica y de políticas específicas, posicionando al centro o lugar de trabajo como un determinante clave de la desigualdad salarial; (4) el salario mínimo y la negociación colectiva representan instrumentos fundamentales para impulsar incrementos salariales que reflejen mejor el crecimiento de la productividad y favorezcan una reducción de la desigualdad al interior de las empresas y entre sectores económicos.

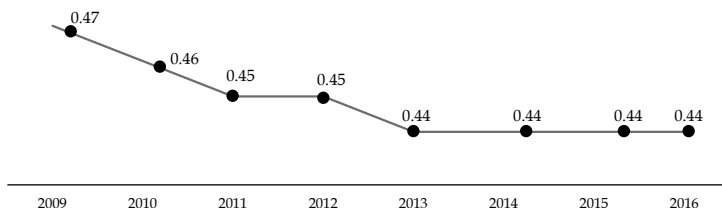
La desigualdad laboral en el Perú

En un completo ensayo sobre la desigualdad económica en el Perú, Carlos de los Ríos propone una exhaustiva revisión de la literatura producida en el medio, concluyendo que «no hay estudios comparativos suficientes que aborden esta problemática, por lo menos con el rigor metodológico necesario, lo que aumenta la confusión general». Aun con estas limitaciones, encuentra que existe evidencia suficiente para señalar que «la desigualdad económica en el Perú es alta y persistente, con señales de que,

al menos, no se está empeorando sistemáticamente»⁴. ¿Es realmente así? ¿Qué factores estarían a la base de esta valoración?

En el ámbito laboral, el análisis de la desigualdad puede abordarse considerando diferentes variables. En primer lugar, los promedios salariales permiten medir la distribución del ingreso, principalmente a través de la evolución del Índice de Gini. Sobre el punto, de los Ríos encuentra que diversos estudios dan cuenta de mejoras en la evolución de las remuneraciones reales, especialmente en las zonas urbanas y durante el periodo de crecimiento económico (2004–2010), pero que en paralelo se dio un incremento en los niveles de desigualdad salarial, tanto en lo que se refiere a la proporción entre los salarios y las ganancias de capital como proporción del PBI, como al interior de los sectores laborales (en función de condicionamientos estructurales relacionados con el género, la categoría ocupacional, el vínculo contractual, el nivel educativo, la región del trabajador, etc.). En el caso del coeficiente de Gini, para el 2016 se mantuvo prácticamente en el mismo nivel que hace cuatro años (0.44), siendo en el área urbana (0.40) ligeramente menor que en el ámbito rural (0.41).

Gráfico n° 1
Perú: Evolución del Índice de Gini, 2009–2016



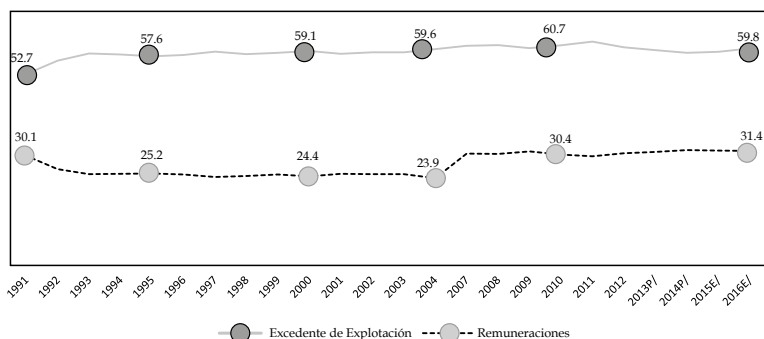
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Informe técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2016*. Lima: INEI, 2017.

Elaboración: Programa Laboral de Desarrollo (Plades).

⁴ De los Ríos, Carlos. «El modelo de los extremos y la desigualdad económica en el Perú». En: Julio Cotler y Ricardo Cuenca, eds. *La desigualdad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2011.

La desigual distribución del ingreso se refleja también en la evolución que sigue el PBI según tipo de ingreso. Si miramos la tendencia que han seguido las remuneraciones (ingresos laborales) y el excedente de explotación (utilidades empresariales más ingresos de independientes) durante el periodo de expansión económica, vemos que la brecha entre ambos ingresos se ha mantenido. Al 2016 las ganancias de capital representan el 60% del PBI, mientras que la proporción de los ingresos laborales se mantuvo en 30% (los impuestos representan el 9%). Sin embargo, visto en perspectiva, esta tendencia se ha agudizado en las últimas décadas, pues a inicios de los años 1990 las ganancias de capital representaron el 52.5% del PBI, mientras que los ingresos laborales el 30.1%.

Gráfico n° 2
Remuneraciones y excedente de explotación
como porcentaje del PBI
Perú: 1991-2016



Fuente: INEI. Series anuales.

Elaboración propia.

Un instrumento clave en la distribución de los ingresos está constituido por la política laboral relacionada con la Remuneración Mínima Vital (RMV). En el Perú, los balances que existen sobre el impacto que tiene este indicador en las estadísticas laborales

giran en torno a su conveniencia para promover el empleo formal, existiendo evidencia reciente (y diversa) sobre una incidencia mínima y focalizada en el trabajo autónomo e informal. Existen, por el contrario, pocos análisis que dan cuenta del impacto de la RMV sobre la distribución del ingreso. De acuerdo al *Informe sobre la situación del Trabajo Decente en el Perú*⁵, considerando el último aumento decretado por el gobierno de Ollanta Humala en mayo de 2016, lo que tenemos es una concentración del ingreso en los estratos más bajos de la escala remunerativa. Así, respecto del 2015, se registra un incremento en el porcentaje de trabajadores que reciben menos de 1 RMV (S/. 850), pasando de ser el 45.7% a representar el 49.4%, al mismo tiempo que los sectores que perciben entre 1 y 2 RMV (máximo S/. 1700), y más de 2 RMV, muestran retrocesos de -1% y -2.8%, respectivamente.

Las desigualdades en el trabajo también pueden medirse «cualitativamente» analizando los diferentes condicionantes que inciden sobre los niveles de ingresos en función de un conjunto de factores vinculados al origen étnico, cultural, socioeconómico y al capital social del trabajador, lo que suele derivar –en determinados contextos– en situaciones de exclusión social y discriminación laboral⁶. En este artículo abordaremos algunas dimensiones relacionadas con el acceso a un trabajo decente (según la definición de la OIT, empleos que posibilitan el ejercicio de derechos fundamentales, con acceso a la protección social, a la seguridad ocupacional y a un ingreso digno) y que tienen relación directa como determinantes de la desigualdad salarial. Si en el plano individual disponer de un trabajo decente refleja la posibilidad de

⁵ Programa Laboral de Desarrollo (Plades). *Informe sobre la situación del Trabajo Decente en el Perú*. Lima: Plades, 2016.

⁶ Son pioneros en este rubro los estudios incluidos en la compilación de: Galarza, Francisco. *Discriminación en el Perú: exploraciones al Estado, la empresa y el mercado laboral*. Lima: Universidad del Pacífico, 2012; y también: Galarza, F.; Yamada, G.; y Zelada, Carlos J. *Empleo y discriminación racial: afrodescendientes en Lima*. Lima: Universidad del Pacífico, 2015.

ejercer condiciones de empleo adecuadas, a un nivel societal supone la acción deliberada del Estado y de los actores productivos para generar las condiciones institucionales, políticas y económicas que resultan fundamentales (o necesarias) para reducir la desigualdad laboral y favorecer una mejor distribución del ingreso.

El modelo de crecimiento como determinante de la desigualdad

¿Por qué persiste el problema de la informalidad laboral en el Perú? ¿Qué factores impidieron que el empleo formal creciera de manera clara y sostenida durante el periodo de expansión económica experimentado en el periodo 2004–2012? ¿En qué fallaron las políticas laborales basadas en la reducción de los estándares laborales como mecanismo para incentivar la inversión privada, aplicadas indistintamente por los últimos gobiernos desde Fujimori y apoyadas con entusiasmo por los gremios empresariales? ¿Qué acciones y políticas debe implementar el Estado peruano (y la sociedad en su conjunto) para estructurar un mercado de trabajo formal, con menores niveles de precariedad laboral y exclusión social?

Diversos autores han planteado explicaciones de carácter estructural al surgimiento y persistencia de la informalidad laboral en el país. Para estos, el modelo de crecimiento adoptado en el país en las últimas décadas (1990–2010), basado en la exportación de recursos naturales y la liberalización del sistema financiero y comercial, tiene un reducido impacto en la generación de empleo productivo de manera sostenible; por el contrario, muestra altos niveles de sensibilidad respecto de factores exógenos vinculados a las dinámicas del comercio exterior. Las actividades que sostienen este crecimiento tienen un débil impacto en el mercado laboral: la minería, por ejemplo, si bien aporta el 16.3% del PBI, emplea a menos del 2% de la Población Económicamente Activa (PEA);

por el contrario, la manufactura –uno de los sectores con mayores índices de empleo formal y sindicalización, y que a la vez concentra los mayores niveles de productividad–, apenas llega al 9% de la PEA, con lo cual su incidencia es también limitada. Para Efraín Gonzáles de Olarte, la contradicción del modelo económico reside en su escasa capacidad para generar encadenamientos productivos con capitales nacionales, acentuándose la desigualdad en términos de transferencia de capital tecnológico y productivo. En la misma línea, Jürgen Schuldt considera que el modelo extractivista basado en la minería ha priorizado los mercados externos por sobre el desarrollo de un mercado interno que asegure estabilidad para la inversión local, incrementa la presión tributaria y genera recursos para atender la demanda social⁷. Y más recientemente, Félix Jiménez encuentra que la situación actual de alto empleo informal y su baja productividad son efecto o reflejo de la desconexión entre el crecimiento del PBI y la evolución del empleo, como consecuencia de los procesos de desindustrialización y reprimarización de la economía nacional⁸. En términos generales, estos autores coinciden en atribuir a las características y lógica del modelo económico dominante las razones que explican las altas tasas de empleo informal y su relación directa con la desigualdad económica, pero también en la necesidad de fortalecer el rol del Estado como agente compensador e igualador de oportunidades, implementando políticas fiscales redistributivas y promoviendo políticas de diversificación productiva que fortalezcan la industria y los servicios especializados.

Si bien la economía peruana ha logrado sobrellevar la desaceleración económica internacional, con cifras de crecimiento

⁷ Schultz, Jürgen. *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico. Apuntes para el estudio del caso peruano 1998-2004*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), 2004.

⁸ Jiménez, Félix. «Empleo y mercado interno en el modelo neoliberal». En: Cecilia Garavito e Ismael Muñoz, eds. *Empleo y protección social*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2012.

bajas, aunque en azul, el impacto del decrecimiento sobre los indicadores sociales claves (como los ingresos y la tasa de empleo) pone en evidencia la situación de vulnerabilidad estructural del modelo de crecimiento «peruano» respecto de factores exógenos. El peso que tiene la exportación de recursos naturales y materias primas influye en la evolución que siguen un conjunto de variables claves para la economía (ingresos fiscales y gasto público) y el desarrollo social del país (tasa de empleo, ingresos), evidenciando una fuerte relación de dependencia respecto del desempeño del sector extractivo. Para revertir esta situación, además de voluntad política y recursos fiscales, es necesario priorizar la implementación de políticas activas de fortalecimiento del mercado interno, la mejora de la capacidad productiva de las unidades económicas, la diversificación de la oferta exportadora (en particular la no tradicional), así como la implementación de políticas laborales que promuevan el incremento progresivo de las remuneraciones reales y su capacidad adquisitiva.

El marco político-institucional reproduce la desigualdad salarial

Un elemento que contribuye a explicar la persistente desigualdad salarial en el Perú está relacionado con la institucionalidad laboral que rige desde la década de los noventa, aprobada como parte del paquete de reformas estructurales y de ajuste económico implementado durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000). En el plano de las relaciones individuales, la legislación laboral vigente se caracteriza por su flexibilidad, expresada en la variedad de modalidades de contratación de carácter temporal, atípicas o tercerizadas, que son utilizadas extensivamente en diversos sectores económicos para reducir «costos» o evitar (mediante la subcontratación) el reconocimiento de beneficios sociales. En el ámbito colectivo, los derechos laborales fueron

objeto de importantes restricciones, particularmente el derecho a la sindicalización, a la negociación colectiva y la huelga, debilitando progresivamente la capacidad de los trabajadores para organizarse y negociar equilibradamente sus condiciones de trabajo e ingresos.

Los gobiernos que siguieron a la «transición democrática» mantuvieron el pacto económico de la Constitución de 1993, legitimando el contenido restrictivo de los derechos colectivos que tiene la legislación laboral vigente. En algunos casos, profundizaron algunos aspectos de las reformas flexibilizadoras aplicadas en el periodo 1991–1996. Por ejemplo, a través de los regímenes laborales «promocionales» aprobados con el objetivo de promover el empleo adecuado y formal en determinados sectores o actividades económicas (específicamente en las micro y pequeñas empresas, en la agricultura de exportación y en el sector de exportaciones no tradicionales), que en la práctica significaron el establecimiento de un estándar reducido de derechos laborales y beneficios sociales respecto del régimen de la actividad privada. Sin embargo, balances realizados luego de algunos años de aplicación ofrecen resultados bastante modestos en términos de aportes a la formalización laboral. En un recuento sobre la producción científica local en materia de políticas públicas y sociales, Pablo Lavado y Daniela Campos encuentran que a partir de un conjunto de hallazgos se puede concluir que:

(...) en la década de 1990 se redujeron las indemnizaciones por despidos, se facilitó el uso de contratos laborales a tiempo parcial y se gestionó la ley de Fomento del Empleo. Básicamente, se hizo más fácil ser formal. Aun así, la informalidad no se redujo significativamente. Luego, durante la década del 2000, se crearon regímenes simplificados para reducir costos y trámites asociados a la formalización. Sin embargo, la informalidad tampoco se redujo. Las reducciones impositivas y burocráticas tampoco funcionaron significativamente debido a que, según la literatura, en ciertos países tales como Perú y República Dominicana las microempresas informales perciben mayores beneficios de mantenerse fuera del radar del Estado. Por ello, la reducción de las tasas impositivas y la reducción

de la ‘tramitología’ no serían suficientes para lograr un cambio en la informalidad⁹.

Un sindicalismo debilitado impide mejorar la distribución del ingreso

Entre los factores que más inciden en la persistente desigualdad en la distribución del ingreso está la incapacidad de los actores sindicales para negociar en mejores términos sus condiciones de trabajo. Bajo el sistema democrático, la asimetría de poder entre los actores empresarial y sindical es regulada por la autoridad estatal, que tiene entre sus funciones tutelar el cumplimiento de las normas laborales, así como, de forma particular, velar por el ejercicio de la libertad sindical y la negociación colectiva, derechos fundamentales que posibilitan a los trabajadores participar «institucionalmente» en la mecánica distributiva.

En el Perú, la capacidad del movimiento sindical para incidir sobre la estructura salarial es mínima. Esto se debe, en parte, a las dificultades que existen para sindicalizarse, en un país donde se vulnera «sistemáticamente» el derecho a la libertad sindical¹⁰. Desde la década de 1990, el Estado peruano ha sido objeto de múltiples denuncias, interpuestas en sede nacional como internacional, dando cuenta de casos de violaciones a los derechos sindicales como consecuencia de malas prácticas empresariales, así como por la aprobación de normas que colisionan con los convenios fundamentales, o por la inacción de la autoridad de trabajo para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales.

⁹ Lavado, Pablo y Campos, Daniela. «Empleo e informalidad». En: Cecilia Niezen, Iana Málaga y Óscar Franco, eds. *Balance de la Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y agenda de investigación*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) - Universidad del Pacífico, 2017.

¹⁰ Confederación Sindical Internacional (CSI). *Índice Global de los Derechos de la CSI 2017. Los peores países del mundo para los trabajadores y trabajadoras*. Bruselas: CSI, 2017. Ver en: goo.gl/s9XYro

Por estos motivos, organizaciones sindicales peruanas han interpuesto denuncias ante los órganos de control de la OIT y, más recientemente, sendas quejas presentadas ante el gobierno de los Estados Unidos y el punto de contacto de la Unión Europea, poniendo en evidencia la falta de voluntad política del gobierno peruano y la ausencia de políticas laborales específicas que garanticen el efectivo cumplimiento de los estándares laborales contenidos en los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos por el Perú y sus socios comerciales¹¹.

En este contexto, durante el 2016 se registraron 375 669 trabajadores sindicalizados, lo que reflejó una reducción en la tasa de sindicalización de 0.3%, pasando de 5.3% a 5% entre el 2014 y el 2016. Esto se tradujo en 19 234 afiliaciones menos respecto del año anterior (situación que se explica por la caída del empleo en el sector construcción). Esta reducción es más notoria en el sector privado, donde se concentra la mayor cantidad de asalariados: ahí la tasa de afiliación descendió de 3.2% a 2.8% entre el 2015 y el 2016. Caso contrario sucedió en el sector público, donde la PEA sindicalizada incrementó su participación de 14.3% a 14.5% en el mismo periodo¹².

Como es previsible, el descenso en los niveles de sindicalización impactó negativamente en el ejercicio de la negociación colectiva. Durante el 2016 se presentaron 548 pliegos de reclamos (110 menos que el 2015) y se resolvieron 352 convenios colectivos (apenas 20 adicionales a los contabilizados el año anterior). El número de trabajadores del sector privado cubiertos por una convención colectiva fue de 166 747, apenas el 2.6% de la PEA asalariada privada.

¹¹ «Perú en la mira de la Unión Europea y los Estados Unidos por incumplimiento de derechos laborales». *trabajodigno.pe*, Lima, 29 de octubre del 2017. Ver en: goo.gl/4MvCvw

¹² Programa Laboral de Desarrollo (Plades). *Informe sobre la situación del Trabajo Decente en el Perú 2016*. Lima: Plades, 2016. Ver en: goo.gl/J2PsUy

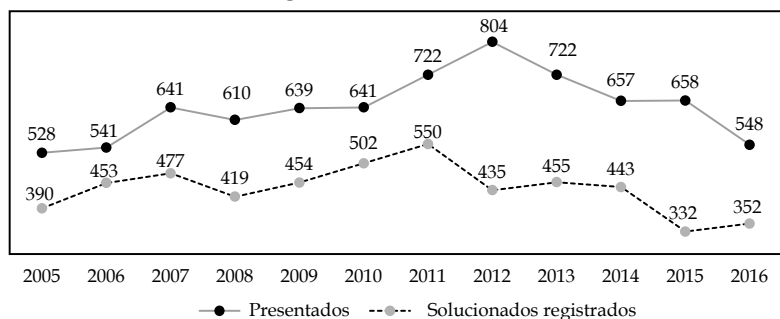
Gráfico n° 3
Tasa de sindicalización en el sector
público y sector privado Perú: 2014-2015



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). *Anuario estadístico 2016. (Negociación colectiva y planilla electrónica)*. Lima: MTPE, 2017.

Elaboración propia.

Gráfico n° 4
Pliegos de reclamos presentados y convenios colectivos
registrados 2005-2016



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). *Anuario estadístico 2016. (Negociación colectiva y planilla electrónica)*. Lima: MTPE, 2017.

Elaboración: Plades.

Las razones que explican la compleja situación de la sindicalización en el Perú, y que por tanto confabulan contra una mejor distribución del ingreso vía la negociación colectiva, están relacionadas, a su

vez, con un conjunto de factores estructurales, normativos y culturales que no han logrado ser revertidos (hasta el momento) por el movimiento sindical peruano, y que tampoco han constituido una prioridad para el Estado.

En primer lugar, la estructura económica peruana tiene como principales empleadores de mano de obra a los servicios no personales (28.2%), el sector agropecuario (28.5%) y el comercio (18.3%), con un claro predominio de las micro y pequeñas empresas (que ocupan al 76% de la PEA asalariada), donde los niveles de productividad son los más bajos y la tasa de sindicalización es mínima sino nula.

En segundo lugar, el predominio de la contratación temporal y la alta rotación de personal se constituyen en mecanismos que inhiben la sindicalización al exponer al trabajador a medidas antisindicales que pueden implicar desde suspensiones y amonestaciones hasta la no renovación del vínculo laboral. En los últimos años se han documentado este tipo de casos en los análisis de los derechos laborales en la agroexportación y en la exportación no tradicional.

En tercer lugar, el propio movimiento sindical ostenta dificultades para iniciar una renovación organizacional interna que permita modernizar su estructura, estrategias y discursos, potenciar su capacidad de incidencia y afianzar su relación con otros sectores sociales para darle una mayor proyección a la agenda sindical.

A modo de cierre: el factor productividad

El tema de la desigualdad salarial no es objeto de discusión en un país donde los poderes económicos y políticos son firmes defensores de los privilegios que obtienen del modelo económico. El debate laboral (no académico) está centrado en problematizar las causas de la informalidad laboral, pero de manera parcial, enfocándolas casi exclusivamente en el rol que juega la regulación

laboral en la tasa de empleo formal, sin considerar en el análisis una serie de condiciones que inciden en los niveles de informalidad laboral y desigualdad salarial. Entre las principales está la productividad total de factores, variable que explica las dificultades de sostenibilidad y acumulación –y por tanto de formalización– que enfrenta un sector importante de unidades productivas (en el Perú, el 90% de las Micro y Pequeño Empresas –Mypes–).

En este esquema, la productividad laboral tiene un peso propio y fundamental: la PEA peruana aduce un profundo déficit de capacitación y, por tanto, de empleabilidad. Superar este escollo es el principal reto que tienen los gobiernos y actores productivos para mejorar la productividad laboral, y con ello mejorar la calidad del empleo y los niveles de ingresos. Para ello se requiere fortalecer el sistema educativo en su conjunto, en particular la formación y especialización de la fuerza de trabajo. De igual modo, se debe tomar en cuenta también que los altos índices de rotación en el empleo –como consecuencia de la inestabilidad laboral, los bajos ingresos y las políticas antisindicales– funcionan para muchas empresas como factores disuasorios que terminan inhibiendo la inversión privada en capacitación. Esta es, sin duda, una de las grandes contradicciones del modelo laboral vigente.

El largo camino del derecho a la alimentación

Liliana Zamalloa J. / Eduardo Toche M.

Sumilla

Los derechos no son fórmulas, sino adquisiciones progresivas. La idea general de una alimentación adecuada puede descomponerse en varios elementos: la oferta de alimentos debe ser apropiada, lo que significa que los tipos de alimentos comúnmente disponibles deben ser culturalmente aceptables (es decir, ajustarse a la cultura alimentaria o dietética existente); la oferta disponible debe cubrir todas las necesidades nutricionales generales desde el punto de vista de la cantidad (energía) y la calidad (proporcionar todos los nutrientes esenciales); y, por último, los alimentos deben ser seguros (sin elementos tóxicos o contaminantes) y de buena calidad (por ejemplo, en lo que se refiere al gusto y la textura).

La alimentación como derecho tuvo su gestación en el tiempo. No puede entenderse sin relación con los demás derechos, adquiriendo forma progresivamente. Como los otros Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), la definición de sus contenidos y el monto de sus prestaciones sociales dependen de la disponibilidad de recursos económicos y financieros, ligada a decisiones discrecionales de la administración pública, al juego de equilibrios de fuerza y a reivindicaciones políticas y sociales que surgen de manera conflictiva en la sociedad. En suma, la historia de los derechos es la historia de la democratización.

LA POBREZA, AFIRMA AMARTYA SEN¹, puede reflejar una situación de privación frente a la desposesión absoluta. Así, es posible que la pobreza sea aguda incluso cuando no hay hambre. Pero, el hambre implica necesariamente pobreza, ya que «la desposesión absoluta que caracteriza al hambre es más que suficiente para ser diagnosticado como pobreza, sin importar qué historia emerge de la visión de privación relativa». Una afirmación aparentemente simple, como esta, cambió completamente la idea que se tenía sobre pobreza y desarrollo.

Para empezar, contradijo radicalmente lo que postulaba la economía del bienestar tradicional, que suponía individuos que maximizaban racionalmente la utilidad y, por tanto, se les debía permitir actuar libremente pues así arribarían a lo que se conoce como óptimo de Pareto: punto de equilibrio en el que ninguno de los agentes afectados puede mejorar su situación sin reducir el bienestar de cualquier otro agente.

También confrontó el enfoque de las necesidades básicas. Fundamentalmente, señala que estas se entienden como una determinada cantidad de bienes y servicios otorgados a un individuo que, sin embargo, no puede ser considerado como

¹ Sen, Amartya. *Poverty and Famine. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Nueva York: International Labour Organisation (ILO), 1981.

abstraído de un entorno concreto que, finalmente, es el que determina cuáles y en qué medida se demanda las necesidades que deben ser satisfechas. En otras palabras, las necesidades deben ser contempladas según los diferentes juicios y evaluaciones que una sociedad realice sobre lo que es aceptable.

Esta manera de entender la pobreza estuvo determinada por la búsqueda de explicaciones a las grandes hambrunas del siglo XX. En 1943, en Bengala, murieron por inanición tres millones de personas sin haberse producido una escasez general de arroz. Según Sen, entre las causas estuvieron los cada vez mayores rumores de escasez, incentivando el acaparamiento y la inflación de los precios que cambió de manera catastrófica el acceso a los alimentos de algunos sectores: mientras que los campesinos arroceros y los trabajadores asalariados aumentaron sus ingresos, otros grupos, como los campesinos sin tierras y pescadores, habían visto recortar sus ingresos en dos tercios. En resumen, en Bengala hubo suficiente arroz y otros granos para alimentarse, pero la gente no tenía suficiente dinero para comprarlos.

A pesar de esa explicación, Sen plantea que lo sucedido en Bengala no fue solo una cuestión de ingresos. También relacionó las hambrunas con la falta de democracia o, mejor dicho, institucionalidades por demás defectuosas. En efecto, el golpe en Bengala fue muchísimo mayor debido a la ausencia de alertas y declaratorias de emergencia que, además, se agravó por haberse suspendido el comercio del cereal entre algunas provincias indias. Luego sucedería la hambruna en Bangladesh y las de Etiopía, también abordadas por Sen. En otras palabras, como afirma el portal *FEWS NET*: «las hambrunas no son fenómenos naturales, son catastróficas fallas políticas»².

Con esta comprensión se reconoció la importancia de los cambios en el poder de compra, explicando por qué los ricos

² www.fews.net/es

nunca morirán en una hambruna e, incluso, por qué algunos se vuelven más ricos en medio de estas. Además, plantea que los gobiernos pueden y deben intervenir cuando los derechos ya no pueden ser ejercidos, así como su responsabilidad central en el desencadenamiento de la catástrofe.

Todo ello condujo a que en la base del desarrollo Sen colocara la libertad: «(...) el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos»³. La propone como un fin y un medio y, de esta manera, la entiende como la capacidad que tienen las personas de transformar la renta en aquello que consideran necesario para realizar sus expectativas de vida, es decir, llevar la vida que quieren según sus consideraciones.

Esta forma de definir el desarrollo, como capacidades, cambió profundamente nuestra noción de pobreza, porque ya no sería entendida solamente por el nivel de ingreso sino, fundamentalmente, por la incapacidad de transformar la renta en aquello que cada persona considera necesario para vivir. Las bajas rentas pueden reducir las libertades pero, inversamente, una mejora en las libertades puede contribuir a obtener una renta más alta.

El derecho a la alimentación y nutrición adecuada

En este marco, en que el desarrollo es entendido fundamentalmente como el ejercicio de derechos que reside en la base del proceso de ciudadanización, es como, paulatinamente, el derecho a la alimentación fue reconocido oficialmente por la mayoría de los países del mundo, directa o indirectamente expresado en una serie de instrumentos internacionales.

³ Sen, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Madrid: Editorial Planeta, 2000.

Luego de la impactante mortandad generada por el hambre, en pleno siglo XX, este derecho fue entendido como parte integrante de una visión donde todo niño, niña, mujer y hombre debía alimentarse por sus propios medios con dignidad. Como vemos, de lo que se trataba era de establecer medidas concretas y soluciones prácticas para promover el desarrollo de las sociedades, elevando su potencial y productividad, garantizando una alimentación y nutrición adecuadas:

Esforzarse por lograr que todo niño, mujer y hombre disponga de una alimentación adecuada de forma habitual no sólo es un imperativo moral y una inversión que produce enormes beneficios económicos: equivale asimismo a la realización de un derecho humano básico⁴.

Entonces, considerar a la alimentación como un derecho no fue, como aún se supone, resultado de un proceso teórico, sino producto de la necesidad de responder a situaciones que golpeaban en el corazón mismo de la dignidad humana. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁵, desde sus inicios la Organización de las Naciones Unidas (ONU) había establecido el acceso a una alimentación adecuada como derecho individual y de responsabilidad colectiva. Esto fue reconocido por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en 1948, como parte del derecho a un nivel de vida digno (artículo 25): «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...». Este derecho pasó a ser jurídicamente vinculante cuando entró en vigor el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), en 1976. Desde entonces, muchos acuerdos

⁴ Diouf, Jacques. *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* [Prólogo]. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2005.

⁵ Ver: www.fao.org/FOCUS/s/rightfood/right1.htm

internacionales han reconocido el derecho a la alimentación como un derecho humano básico.

En la Conferencia Mundial sobre Alimentación de 1974, la gran preocupación fue la oferta de alimentos, ya que en esa década el crecimiento de la población mundial había pasado a ser un problema de proporciones cataclísmicas, siendo la preocupación mayor cómo abastecerla de alimentos, si aumentando la producción y productividad, haciendo más extensivos los adelantos de la revolución verde, las semillas mejoradas, etc.

A mediados de los 80 se constata que en realidad no había problema de escasez de alimentos, que la producción era capaz de abastecer a todo el mundo y que los obstáculos estaban en los mecanismos usados para distribuirlos. Paradójicamente, 1984 fue un año de abundancia agrícola, con un aumento de la producción mundial de cereales de entre 9% y 10%, elevando los suministros estimados al nivel más alto nunca alcanzado, al mismo tiempo que las cifras escuetas de las víctimas del hambre en África pasaban a ser una noticia periódica en las pantallas de televisión.

Luego de estas acciones previas, se concibió el hito más importante en términos de concertación para eliminar el hambre: la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada del 13 al 17 de noviembre de 1996, convocada por la FAO en su sede en Roma, reuniendo a unos 10 000 participantes, donde se propuso el objetivo de erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de un decenio. Para ello se constituyó un foro para el debate sobre una de las cuestiones más importantes con que se enfrentarían los dirigentes mundiales en el nuevo milenio: la erradicación del hambre, en la que se reafirmó el «derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre»⁶.

⁶ Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA). Noviembre de 1996. Roma (Italia). Depósito de documentos de la FAO.

Esto se ratificará cuatro años después, cuando el sistema internacional acordó los Objetivos del Milenio (ODM), confirmando la voluntad de conseguir la seguridad alimentaria para todos y erradicar el hambre de todos los países del mundo, en particular de los países en desarrollo, reduciendo el número de personas desnutridas a la mitad para el año 2015.

Estos objetivos no se alcanzaron por diversos motivos, entre los que se incluyen fallos en la formulación de las políticas y en la financiación. La FAO estima que, a menos que se aceleren estos progresos, podría seguir habiendo unos 800 millones de personas hambrientas en el mundo en la actualidad. La gran mayoría de personas que padecen hambre viven en países en vías de desarrollo, donde el 12.9% de la población presenta desnutrición. La mayor parte de esta población está ubicada en el África subsahariana, donde una de cada cuatro personas presenta dicha carencia.

De esta manera, bajo los marcos construidos en las últimas décadas, los Estados se comprometieron a tomar medidas para brindar un nivel de protección de derecho humano, con asistencia económica y técnica, para lograr progresivamente la plena realización del derecho a la alimentación en cantidad y calidad adecuada como condición necesaria para llevar una vida saludable y activa. Incluso, para considerar adecuados los alimentos, se estableció que estos debían ser culturalmente aceptables y que se produzcan en forma sostenible para el medioambiente y la sociedad. Por último, se estableció que su suministro no debe interferir con el disfrute de otros derechos humanos (no debería costar tanto adquirir suficientes alimentos para tener una alimentación adecuada que ponga en peligro otros derechos socioeconómicos, civiles o políticos).

Esto pone en consideración otro proceso, paralelo y complementario, que fue el de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). En esa línea, debe recordarse que la alimentación fue un derecho que pasó a ser jurídicamente vinculante cuando

entró en vigor el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), en 1976. Desde entonces, muchos acuerdos internacionales han reconocido a la alimentación como un derecho humano básico.

Entonces, dado que los DESC se consideran interdependientes, interrelacionados, indivisibles y de igual importancia todos ellos, para disfrutar plenamente del derecho a los alimentos las personas necesitan tener acceso a la atención médica y la educación, respeto a sus valores culturales, el derecho a la propiedad privada y el derecho a organizarse económica y políticamente. De otro lado, sin los alimentos adecuados, las personas no pueden llevar una vida saludable y activa, no pueden tener un empleo, no pueden cuidar a sus hijos y, estos, no pueden aprender a leer ni escribir. De esta manera, el derecho a los alimentos atraviesa la totalidad de los derechos humanos. Puntualizando, su satisfacción es esencial para combatir la pobreza, por lo que está en el centro del mandato de la FAO asegurar un mundo sin hambre.

A partir de estas consideraciones, se argumenta que la pobreza es una causa importante para la inseguridad alimentaria, siendo su erradicación sostenible fundamental para mejorar el acceso a los alimentos y mejorar la calidad de vida de las personas. En suma, este es el enfoque básico desde el cual se redactó la Declaración de Roma, que dice:

Consideramos intolerable que más de 800 millones de personas de todo el mundo, y en particular de los países en desarrollo, no dispongan de alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas (...). La pobreza es una causa importante de la inseguridad alimentaria, y el progreso sostenible en su erradicación es fundamental para mejorar el acceso a los alimentos. Los conflictos, el terrorismo, la corrupción y la degradación del medio ambiente contribuyen también considerablemente a la inseguridad alimentaria (...)⁷.

⁷ Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA). Noviembre de 1996. Roma (Italia). Depósito de documentos de la FAO.

Esta definición enfatiza lo multidimensional de la seguridad alimentaria, incluyendo los cuatro pilares que la componen: disponibilidad, acceso, estabilidad del suministro y uso⁸. Así, en la asociación de la falta de alimentos con la pobreza, la declaración de la FAO se detuvo fundamentalmente en la dimensión de la accesibilidad, poniéndose como principal objetivo que todas las personas tengan las condiciones para obtener los alimentos que necesitan. En esa línea, si bien los suministros de alimentos se han incrementado considerablemente, aún hay otros factores que obstaculizan el acceso a ellos e impiden satisfacer las necesidades alimentarias básicas, como la continua insuficiencia de los ingresos familiares y nacionales para comprarlos, y la inestabilidad de la oferta y la demanda por causa de las catástrofes naturales y de origen humano.

En esa línea, aparece cada vez con mayor nitidez el problema de la producción y, sobre todo, la calidad de los alimentos, asociado a la disponibilidad y uso de los mismos, lo que puede considerarse una característica compleja que determina su valor y aceptación para el consumidor, pero que no está claramente establecida en las directrices para formular políticas públicas. Consecuentemente, no se puede hablar de un desarrollo agroalimentario sin el correspondiente énfasis en los componentes de manejo en la cosecha y transformación de los alimentos, ni hablar de competitividad ni acceso a nichos de mercados sin considerar el valor agregado a los productos agropecuarios y pesqueros. Este tipo de problemas están más asociados a los países tipificados como de renta media que, en general, es la tipología que corresponde a los países latinoamericanos.

El aumento de las poblaciones de los países en desarrollo, y en particular de las poblaciones urbanas, añaden problemas de higiene, derivados del deterioro ambiental y demanda creciente

⁸ Gordillo, Gustavo y Méndez, Obed. *Seguridad y soberanía alimentarias* (documento base para discusión), 2013.

de alimentos, ya que ejercen mayor presión sobre los sistemas de producción, manipulación y distribución, planteando, a su vez, grandes retos a los sistemas alimentarios para garantizar la inocuidad de los mismos, en aras de proteger a los consumidores.

En ese sentido, los resultados obtenidos en América Latina y el Caribe durante la última década no han sido satisfactorios. Si bien las exportaciones de alimentos se han duplicado, la proporción de personas con subnutrición, en el mismo periodo, se ha reducido apenas en 1.4 puntos porcentuales (de 16.2% a 14.8%), mientras las tasas de obesidad y sobrepeso (mala nutrición) han aumentado en todos los países con un impacto mayor en mujeres y una tendencia al alza en niños y niñas. Según la FAO, el sobrepeso afecta por lo menos a la mitad de la población de cada país de la región, salvo en Haití (38.5%), Paraguay (48.5%) y Nicaragua (49.4%)⁹. Además, la obesidad afecta desproporcionadamente más a las mujeres, cuya tasa de obesidad femenina es 10 puntos porcentuales mayores que la de los hombres.

Contexto peruano

En el Perú, la discusión sobre la seguridad alimentaria no ha tenido la importancia requerida.

Las acciones y políticas de nuestros gobiernos se han limitado poco más que a programas de asistencia alimentaria y nutricional, abordando solo una de las cuatro dimensiones, la disponibilidad, que abarca hoy el concepto de seguridad alimentaria. Se carece de una verdadera estrategia para afrontarla y, aun cuando existen esfuerzos del Estado para dotarse de una, no se ha logrado, finalmente, que ésta se plasme en políticas y prácticas¹⁰.

⁹ Ver: www.fao.org/news/story/es/item/463699/icode/

¹⁰ Eguren, Fernando. «La seguridad alimentaria». En: Raúl H. Asensio, Fernando Eguren y Manuel Ruiz, eds. *Perú: El problema agrario en debate SEPIA XIV*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (Sepia), 2012.

El propio ex presidente Alan García dejaba en evidencia argumentos como que «el Perú no es un país agrario», sino «esencialmente minero»¹¹. Agregando luego que para tener seguridad alimentaria («idea que ya no sirve en el mundo», según él), «más importante que la producción interna de alimentos es tener recursos para importar alimentos», afirmaba¹².

Ante ello, los últimos gobiernos han optado por varias acciones: a) la importación de alimentos baratos; b) el impulso a la agroexportación de productos tradicionales y no tradicionales, con mayores ventajas para su inserción en los mercados internacionales; y c) la ausencia del rol promotor del Estado en la mejora de la producción de la agricultura familiar. El resultado de estas políticas ha acentuado los crecientes niveles de pobreza y desnutrición en la población rural.

Además de prioridades dirigidas a garantizar el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) y no a asegurar la alimentación y nutrición adecuada de la población, están los enormes retos institucionales pues la seguridad alimentaria ha sido vista como un asunto unidimensional, proclive de ser gestionado por un sector estatal –o el Ministerio de Agricultura y Riego o el Ministerio de Salud o el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social– cuando, en realidad, plantea una situación sumamente compleja, ya que en torno a ella se relacionan una gran cantidad de temas y procesos, como la gestión de los recursos naturales, la magnitud de la pobreza, el acceso a los alimentos, el valor nutricional de los mismos, las relaciones sociales, el comercio internacional, la importancia de las empresas que concentran gran parte de la producción y distribución de los alimentos, los patrones culturales del consumo, etc.

¹¹ Eguren, Fernando. «El Perú es minero, no agrario». *diariolaprimeraperu.com*, Lima, 11 de setiembre del 2010. Ver en: goo.gl/Ktw3Ny

¹² Entrevista en el diario *Expreso*, 6 de setiembre del 2010.

Entonces, si bien durante la década anterior los principales indicadores macroeconómicos del país mostraron una mejora significativa superando el promedio regional latinoamericano, condicionando a que la pobreza monetaria pasara del 54.4% en el 2000 a 25.8% en el 2016, y que la pobreza extrema se redujera de 23% a 6%, en el mismo periodo, esto no ha significado necesariamente un éxito en los resultados sociales, aun cuando muchos de ellos, como la desnutrición crónica, muestren cifras que pueden presentarnos como un país con grandes logros.

Paralelamente, el Perú se dedicó a cumplir enfática y ortodoxamente las metas de la declaración de Roma, que luego se tradujeron en los ODM¹³. De hecho, respecto al hambre, el Perú llegó a la meta establecida alrededor del 2008-2009. Pero, este resultado es muy engañoso dadas las pautas de desigualdad tan amplias que presentamos. Si bien las metas ODM relacionadas a disminuir la desnutrición global y la desnutrición crónica infantil en niños y niñas menores de cinco años fueron cumplidas, el tercer indicador relacionado a la tasa de personas con déficit calórico a nivel nacional no registra una tendencia de mejora sostenida¹⁴, se aumentaron los niveles de anemia por deficiencia de hierro y vitamina A, al igual que la obesidad, caracterizada por un elevado consumo de alimentos ricos en hidratos de carbono simples, de bebidas gaseosas y de la denominada comida «chatarra», evidenciando que los problemas de alimentación ya no son solamente de acceso y cantidad, sino también de calidad nutricional.

Es decir, estos resultados, algo escondidos en las tendencias generales, indican que muchos peruanos estuvieron siempre mal –los denominados «pobres históricos»– y que el crecimiento económico no mejoró su calidad de vida. Como sabemos, el 20.7% de los peruanos aún es pobre, teniendo el campo casi la mitad de la

¹³ Ver: goo.gl/Mcq2Qu

¹⁴ ONU Perú. *Tercer Informe Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Lima: ONU Perú, 2013. Ver en: goo.gl/pbls2c

población en esa condición. ¿Quiénes son estos pobres? Más de la mitad de niños, niñas y adolescentes que viven en esa zona y más de un tercio (36%) de la población hablante de una lengua nativa. Asimismo, aproximadamente el 60% de los pobres son agricultores, pescadores o mineros artesanales. Como afirma Farid Matuk, ex director del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): «Un peruano que vive en el área rural de los Andes es cinco veces más pobre que uno que vive en Lima Metropolitana. Eso refleja la enorme desigualdad que tenemos en el Perú»¹⁵.

Ahora bien, los más pobres son también los peores alimentados. Si, de un lado, hemos sido reiteradamente designados como principal destino gastronómico en los últimos años, de otro lado, cerca de dos millones de personas aún padecen hambre, más del 43% de niños y niñas menores de tres años tienen anemia y el 35.5% de los peruanos mayores de 15 años viven con sobrepeso.

Un factor importante para estas cifras son los bajos ingresos. Entre el 2009 y el 2014, el principal gasto de consumo de los hogares peruanos estuvo destinado a alimentos: 40.7% del gasto *per cápita* (S/. 263). Según el INEI, el costo de una canasta mínima alimentaria y no alimentaria *per cápita* fue de 328 soles para el año 2016 y para una familia de cuatro miembros fue de 1312 soles. Así, las personas cuyos gastos son menores a estos montos son considerados pobres. En otras palabras, según INEI, con este dinero cuatro personas pueden desayunar, almorzar y comer, además de cubrir gastos en educación, agua, luz, salud, transporte, vestuario y, tal vez, entretenimiento.

Por eso, como afirma María Elena Rojas, representante de la FAO en el Perú¹⁶, la alimentación saludable en Perú es cada vez más inaccesible a los pobres: «el escenario empeora para los más

¹⁵ «Dos de cada diez peruanos viven en condición de pobreza». *La República*, Lima, 11 de mayo del 2017. Ver en: goo.gl/cWd3Kk

¹⁶ «FAO: 'La alimentación saludable en Perú es cada vez más inaccesible a los más pobres'». *Gestión*, Lima, miércoles 23 de agosto del 2017. Ver en: goo.gl/XoLwwE

pobres, cuyos ingresos muchas veces solo alcanzan para comprar alimentos poco nutritivos, que suelen ser más baratos».

¿Qué consumimos los peruanos? Los estratos altos consumen arroz, azúcar, aceite, leche evaporada, huevos, carne de vacuno y pescado. Los grupos con menos ingresos consumen papa, fideos y plátanos. Pero, todos tomamos ingentes cantidades de bebidas gaseosas. En efecto, Fernando Eguren¹⁷ señala que los sectores de la población que consumen las principales fuentes de proteína animal son los del quinto quintil (el 20% más rico), y a medida que nos acercamos al primer quintil (el 20% de la población más pobre), dicho consumo es menor. Estas diferencias son especialmente evidentes en el caso de la carne y los productos lácteos. En agudo contraste, el consumo de tubérculos en los quintiles más pobres es mucho mayor que en los quintiles más ricos.

Entonces, la pobreza no significa solo insuficientes ingresos sino también carencias objetivas como la anemia, la desnutrición, la mortalidad y morbilidad, o el acceso al agua y desagüe: «Cuando el indicador de pobreza es bueno está alineado con estos indicadores objetivos»¹⁸.

En suma, pese a su condición de productor de alimentos diversos y nutritivos, y al esfuerzo hecho para reducir la desnutrición infantil, el Perú no ha logrado resolver aún los aspectos claves de cantidad y calidad acordes a las necesidades de la seguridad alimentaria de un importante sector de su población, sobre todo en las zonas rurales y aisladas del país. El bajo consumo de calorías *per cápita* diario es alto y conlleva a la dependencia de una parte importante de la población peruana a los programas alimenticios del Estado. Simultáneamente el sobrepeso y la obesidad se incrementan en las

¹⁷ Eguren, Javier. «¿Qué alimentos consumimos los peruanos? Brecha alimentaria: la población rural está en desventaja ante peruanos urbanos y con mayores ingresos». *La Revista Agraria*, n.º 161. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes), 2014, pp. 11-12. Ver en: goo.gl/ryUVFo

¹⁸ Prado, Manuel Angelo. «Farid Matuk: 'La medición de la pobreza es ficticia'». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 19 de agosto del 2016. Ver en: goo.gl/nHkuWE

zonas urbanas del país que, paradójicamente, coexisten con altas tasas de anemia nutricional, de manera especial en menores de cinco años y en mujeres en edad fértil.

Otro factor que da fisonomía al acceso a alimentos de calidad por parte de la población es la influencia cada vez mayor de las empresas alimentarias sobre las políticas agrícolas, lo que ha sido facilitado por las políticas económicas recomendadas por las organizaciones multilaterales tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Por consiguiente, los oligopolios controlan la cadena alimenticia mediante una fuerte centralización de las integraciones verticales, actuando como propietarios de terrenos, siendo los principales importadores de alimentos, productores de ganado y de aves de corral, procesadores de alimentos, proveedores de transporte, productores de biocombustibles y hasta proveedores de servicios financieros en los mercados de productos básicos. Su influencia es importante y abarca toda la cadena del consumo, impactando de manera determinante en los precios de los alimentos, el acceso a recursos escasos como la tierra y el agua y la seguridad alimentaria.

Esto debe promover una reflexión sobre los problemas que generan el excesivo poder las corporaciones multinacionales sobre el sistema alimentario y sus equivalentes a nivel local, las estrategias geopolíticas alimentarias, así como las críticas respectivas a la indiferencia (o franca oposición) de los poderes públicos para la plena vigencia de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes. Al respecto, debemos tomar en cuenta el papel de los *malls* en la difusión de la comida chatarra, sobre todo en las ciudades de provincias, como una gran ofensiva cultural de la sociedad de consumo. Los *malls* son verdaderos «caballos de Troya» de la difusión de símbolos culturales asociados a la alimentación.

El negocio de la mala alimentación

La Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS) muestra que en América Latina el incremento de las ventas en volumen de alimentos ultraprocesados, entre el 2000 y el 2013, fue de un elevado 48%. Tomando en cuenta solo las bebidas gaseosas, las ventas se duplicaron en ese periodo, superando a América del Norte. En cuanto a las ventas anuales *per cápita* de bebidas y alimentos ultraprocesados, la situación del Perú (USD 52.9) es bastante menor que la de la mayor parte de países latinoamericanos: Chile, USD 201.9; Bolivia, USD 102.5; y Ecuador, USD 88. Aunque el incremento de la tasa de crecimiento de las ventas de dichos productos en el Perú es uno de los más altos de América Latina: 65.5 % en el caso de los alimentos y 113.5% en el de las bebidas.

Al respecto, el INEI¹⁹ dio a conocer que durante el 2014, del total del gasto en alimentos que realizan los peruanos, nada menos que el 33.2% se destina al consumo de estos fuera del hogar, lo que significó un incremento de 7.7 puntos porcentuales al compararlo con el año 2005 (25.5%). Este comportamiento evidencia que en la actualidad comer fuera del hogar se ha convertido en un hecho cotidiano para la población, a diferencia de lo que ocurría en años anteriores, que se consideraba esta costumbre como algo extraordinario.

La población de Lima Metropolitana es la que destina mayor proporción al gasto de alimentos fuera del hogar, con un 35.8%, comparado con el nivel de gasto de diez años atrás, que ha aumentado en 13.4 puntos porcentuales. De otro lado, es en la Costa donde se da el registro territorial más alto, así como en la población masculina y los mayores de 25 años que tienen educación superior.

¹⁹ «El 33% del gasto en alimentos de los peruanos son realizados fuera del hogar». *www.inei.gob.pe*, Lima, 4 de agosto del 2015. Ver en: goo.gl/6MogtE

Ahora bien, en cuanto al número de compras *per cápita* de productos ultraprocesados adquiridos en locales de comida rápida (tipo McDonald's, Kentucky Fried Chicken, Bembos, etc.), el Perú es, después de Bolivia, en donde se observa el crecimiento más rápido de la región: 265% entre el 2000 y el 2013, pasando de 8.7% a 31.8%. «Los brasileños y los peruanos fueron de lejos los mayores consumidores de comida rápida», se afirma en el informe de la OPS/OMS²⁰.

En esa línea, un aspecto notorio en la problemática alimentaria del país está en el acceso a los alimentos de buena calidad. Así, es importante tomar en cuenta que nuestro estado nutricional, salud y facultades físicas y mentales dependen en gran medida de lo que consumimos y de la forma como lo hacemos. De esta manera, la inocuidad de los alimentos es un requisito básico en la calidad de los mismos, requiriéndose la ausencia de contaminantes, adulterantes y toxinas que se dan en la naturaleza, o de cualquier otra sustancia que pueda hacer nocivo el alimento para la salud.

Sin embargo, las medidas orientadas a encauzar al país hacia una real seguridad alimentaria han quedado a medio camino, en una mezcla de desinterés y de presiones de la industria alimentaria. Esta se opone a que se regule la publicidad de la comida no saludable (aquella que tiene exceso sodio, grasas, azúcares e ingredientes artificiales), razón por la cual aún no se ha aprobado el reglamento de la ley n° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes.

El derecho a la alimentación no es solo acceder a suficientes alimentos, sino a alimentos adecuados y saludables. La buena alimentación para todos, además de ser algo justo, asegura una población más sana, con todas las ventajas que ello conlleva, tanto personales (buena salud, mejores oportunidades en la

²⁰ Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS). *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efectos sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. Washington D.C.: OMS/OPS, 2015.

vida) como sociales (sociedad más productiva, más creativa, más armónica, más democrática, más equitativa). En el mundo real, la concentración del poder, sobre todo del poder económico, se interpone en el camino del bienestar general, en función de los intereses particulares de minorías. En el caso de la industria alimentaria, mantener ese poder pasa con frecuencia tanto por el ocultamiento de la información real (el rechazo, por ejemplo, al etiquetado con información completa y comprensible de los ingredientes de un producto comestible) como por tergiversarla (subrayando las ventajas reales o supuestas de un producto y/o minimizando o eliminando las desventajas). Para ello la industria alimentaria acude a los creativos de las empresas publicitarias que, además, conocen cómo manipular las percepciones y las emociones de las personas.

Conclusiones

1. El Estado

Entre las consideraciones generales está el hecho de que el Estado peruano no ha podido rectificar las deficiencias encontradas en sus programas sociales alimentarios aplicados en la década y media anterior. Es decir, luego de haber pasado el ciclo de los ODM e iniciarse el de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los problemas institucionales siguen sin resolverse. Así tenemos que:

- Los programas integrales no son diseñados concertadamente por el Estado, la sociedad civil y la población objetivo para lograr su apropiación y, consecuentemente, su ejecución y defensa.
- No hay compromisos entre las partes involucradas con el propósito de que los programas diseñados formen parte de las políticas de Estado de largo plazo.
- Los sistemas permanentes de evaluación son muy débiles.

De esta manera, aun cuando se considere que la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 es el resultado de un trabajo participativo público-privado, a juzgar por la baja participación de las organizaciones sociales y de los gobiernos locales y regionales, es una muestra del poco esfuerzo articulador que tiene el Estado peruano.

Al respecto, hay que considerar que los diferentes niveles de gobierno (nacional, regionales y locales) definen, de acuerdo a sus competencias, políticas, normas y reglamentos relacionados con la seguridad alimentaria y la agricultura familiar, asignando presupuestos y recursos. Sin embargo, las debilidades y descoordinaciones existentes entre sectores y niveles del Estado provocan una situación de difícil ejecución y control de las políticas de seguridad alimentaria, así como la falta de claridad de los presupuestos asignados.

2. Los productores

Los productores agrícolas se encuentran, en términos generales, en una situación de altísima vulnerabilidad, teniendo poca posibilidad de incidir sobre las políticas públicas. Si bien tienen organizaciones que han ido agregándose, como la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro), lo cierto es que, salvo determinadas coyunturas, les resulta muy difícil movilizarse. Entre las amenazas y debilidades que se ciernen sobre ellos, tenemos:

1. Bajos precios.
2. Bajos salarios.
3. Migración.
4. Debilidad institucional.
5. Escasez de agua y clima extremo.
6. No son remunerados.
7. Mala cobertura y baja calidad.

8. No llega a los hogares.
9. Retiro progresivo de la colaboración²¹.

3. Los consumidores

Los consumidores son definidos en términos generales por la ley, aunque sin identificársele como un actor esencial en los procesos en marcha, ni como un sector que haya generado intereses en torno a la seguridad alimentaria y a la alimentación adecuada. En ese sentido, el Estado peruano no los supone sujetos de derechos, aun cuando su política económica se centra en el fortalecimiento del mercado. Así, las organizaciones de consumidores prácticamente no existen en el país, por lo que muchas reivindicaciones y demandas de ejercicio de derechos no pueden canalizarse adecuadamente.

Un ejemplo de esto fue la manera en cómo se debatió y se expuso públicamente una norma tan importante como la que se refirió a la alimentación saludable: la mencionada ley n° 30021, que buscaba limitar los impactos negativos de la denominada «comida chatarra». Como se recuerda, fue un intercambio de opiniones que solo dejó en evidencia la pobrísima información que manejaban los que supuestamente eran los interesados en el tema, salvo los congresistas que buscaron impulsar esta iniciativa.

4. Las empresas

Las empresas involucradas en la alimentación pueden ser diferenciadas en tres grupos:

- (i) Empresas intermediarias que comercializan la producción de la agricultura familiar.

²¹ Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (Coeeci). *Agricultura familiar en el Perú garante de la seguridad alimentaria y la agrobiodiversidad. Aportes para el debate en el marco del Año Internacional de la Agricultura Familiar*. Lima: Coeeci, 2014.

- (ii) Empresas agroindustriales que producen, transforman o comercializan alimentos.
- (iii) Empresas proveedoras de bienes y servicios, insumos, créditos y otros servicios necesarios para la producción familiar.

Cabe recalcar que existen empresas que se ubican en varias categorías. Lamentablemente, las empresas privadas muy raramente tienen un enfoque de comercio equitativo, teniendo como objetivo la ganancia máxima²².

No se puede dejar de mencionar que una cuestión crucial es el proceso de concentración que se lleva a cabo a nivel mundial en el rubro de alimentos, y que también acontece entre nosotros, algo que preocupa a diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG). «El sector está en muy pocas manos, desde los insumos hasta la distribución, pasando por las grandes comercializadoras de grano», explica Lourdes Benavides, responsable de seguridad alimentaria de Oxfam Intermón²³. «Eso les da un gran poder a lo largo de la cadena, tanto de fijación de precios como de control de reservas, eso sin hablar de su influencia a la hora de tomar decisiones políticas».

²² Coeeci. *Agricultura familiar en el Perú garante de la seguridad alimentaria y la agrobiodiversidad. Aportes para el debate en el marco del Año Internacional de la Agricultura Familiar*. Lima: Coeeci, 2014.

²³ Ferrer Morini, Thiago. «El negocio de alimentar a la Humanidad». *El País*, Madrid, 24 de mayo del 2015. Ver en: goo.gl/NyAy6K

Los derechos de las peruanas y la persistencia de las brechas de género

Aída García-Naranjo M.

Sumilla

Al borde de cumplirse el bicentenario de la independencia del Perú, el tratamiento de situaciones de desigualdad siguen afectando diferenciadamente a mujeres y a varones, siendo estas brechas eludidas o insuficientemente atendidas en las políticas públicas.

Se constataban progresos en cuanto a la igualdad en el ámbito constitucional, en la adecuación de los marcos jurídicos y en la aprobación de leyes innovadoras. Mas los avances están limitados por los síntomas de retroceso y estancamiento.

En ese sentido, se puede afirmar que el ritmo de los avances de la igualdad de género ha sido menor que el de las transformaciones ambientales, económicas y sociales ocurridas.

En consecuencia, el Estado peruano no puede a la fecha dar cuenta de la incidencia de las políticas de igualdad de género en todo el gasto.

La instauración simbólica de la igualdad se ve disminuido en su importancia, por: (1) la preeminencia de enfoques precedentes al de la igualdad, (2) la falta de inversión pública y (3) por los comportamientos de servidores públicos que son contrarios a concepciones acordes con políticas de modificación de relaciones de poder entre los géneros.

Se mantiene pues una brecha enorme entre lo que se dice y lo que se hace. Subyace una construcción de la dimensión de género aún como un ejercicio conceptual «racional legal».

AL BORDE DE CUMPLIRSE EL 2021 el bicentenario de la República del Perú, el tratamiento de situaciones agudas de desigualdad siguen hoy afectando diferenciadamente a mujeres y a varones, siendo estas brechas eludidas o insuficientemente atendidas de manera más efectiva en las políticas públicas, sin entender aún su magnitud, complejidad y la necesidad de transformaciones estructurales que generen condiciones para el logro de la igualdad sustantiva.

Del siglo XX nos queda un balance ambivalente, donde tenemos una sensación de euforia por sus logros, a la vez de un gran temor ante desafíos inéditos que nos colocan frente a nuevos retos.

A 62 años de obtener el derecho al voto para las mujeres en 1955, queda claro que hay desigualdades estructurales que se manifiestan particularmente en lo que las mujeres resisten y padecen cotidianamente. La obtención de derechos políticos y de igualdad ante la ley parecen no afectar significativamente un escenario donde la violencia en las relaciones de género aparece como un rasgo principal.

El desarrollo de la ciencia y de la técnica nos hicieron vislumbrar un futuro más feliz, con logros notables para la humanidad: se revirtieron notablemente las tasas de mortalidad infantil y materna; se prolongó la esperanza de vida; se logró reducir el analfabetismo y el número de hijos/hijas por familia en beneficio de la calidad de vida; enfermedades que parecían incurables

fueron eficazmente combatidas; la educación de las mayorías se incrementó notablemente; las comunicaciones masivas dieron un salto tecnológico asombroso; los sueños de la modernidad, con la ciencia, la técnica y la economía al servicio de una vida más plena, parecían realizarse, al menos para amplios sectores de la humanidad. En muy corto tiempo la Luna dejó de ser una figura poética para ser el lugar de las caminatas espaciales, y de los rudimentarios telégrafos y rayos X pasamos al mundo de la cibernética y de la comunicación virtual.

El debate actual bien podría basarse en el antiguo y justo reclamo por los derechos de las mujeres, pero también lo trasciende y se inscribe ahora en la disputa de las relaciones de género en la sociedad. Lo que podría parecer un retroceso (protestar en pleno siglo XXI contra el feminicidio, es decir, el derecho a existir) más de medio siglo después de obtener el voto, está expresando disputas públicas por las relaciones de género en nuestra sociedad.

Ya en el año 2000 el balance era mixto. Por una parte, se constataban evidentes progresos en cuanto a la consagración de la igualdad en el ámbito constitucional, la eliminación de formas directas de discriminación, la adecuación de los marcos jurídicos y el surgimiento de leyes innovadoras, como las referidas a cuotas electorales, violencia doméstica y, en menor medida, a la protección de los derechos reproductivos; también se mencionaban la mayor participación laboral, los logros educativos y la creación de mecanismos institucionales para impulsar la igualdad de género. Finalmente se reconocía como un hecho positivo la adopción generalizada de planes nacionales cuyos objetivos era la igualdad. No obstante, se demostraba que «los avances registrados están limitados por los síntomas de retroceso y estancamiento que se observan en la región»¹.

¹ Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), 2000, p. 7. Cepal, 2014, p. 15.

La violencia del feminicidio y las agresiones sexuales van en aumento en la región. En el caso de la violencia sexual, las tasas de denuncias son muy bajas, y al Perú, se le consigna en un triste primer lugar en Sudamérica. Respecto a equilibrio entre vida familiar y vida laboral, se indica que a la semana los hombres en promedio destinan al trabajo remunerado 47 horas remuneradas y dan 9,3 horas a tareas de cuidado, y las mujeres dedican al trabajo remunerado 37,8 horas y otras 27,4 a tareas vinculadas al cuidado y ámbito familiar. En torno al tema de medios de comunicación, es notorio el poco acceso de las mujeres a la generación de contenidos, abundan más la difusión de mensajes estereotipados y sexistas, predominan roles de subordinación².

A 22 años de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, el balance actual arroja resultados heterogéneos, aunque en general insuficientes. Desde la perspectiva de los desafíos globales se puede afirmar que el ritmo de los avances de la igualdad de género ha sido menor que el de las transformaciones ambientales, económicas y sociales ocurridas.

La magnitud del problema y las actuales brechas de género

A diciembre del 2017, la población peruana bordeará los 32 millones. «El jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) Aníbal Sánchez proyectó que la población de peruanos bordeará los 32 millones el 2017, aunque la tasa de crecimiento poblacional se desaceleraría con respecto al último censo de 2007». En base a sus proyecciones, Sánchez señaló a *gestión.pe* que el crecimiento poblacional vería una desaceleración, pasando de 1.6%, el 2007, a 1.1%, el 2017. Esto se debe, según Sánchez, a menores tasas de fecundidad, menor mortalidad infantil y un incremento de la población adulta.

² Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW). «Balance de Beijing+20 Femum ALC/ Mira Huairou Commission». Beijing, 9 al 20 de marzo del 2015.

Así pues, hoy en día las mujeres tienen 2.5 hijos/hijas cada una en su período de vida fértil, cuando hace 50 años tenían seis hijos/hijas en promedio. Además, la mortalidad infantil se ha reducido hasta 15 defunciones por cada 1000 nacidos, a lo que se le suma el hecho de que la población adulta se ha ido incrementando en el Perú.

Según el INEI, en el 2016 el 91% de mujeres estaban alfabetizadas, cifra que es menor respecto del porcentaje de hombres alfabetizados (97.1%). La brecha se agudiza en el área rural, donde la alfabetización en mujeres alcanza el 76.6% y en los hombres el 93.2%, registrando una diferencia de 16.6 puntos porcentuales. El INEI informa también que el 5.9% de la población de 15 a más años de edad era analfabeta, de la cual el 9% corresponde a las mujeres y el 2.9% a los hombres. En el caso de la población analfabeta, 14.6% se registró en el área rural, donde el 23.4% corresponde a las mujeres y el 6.8% a los hombres, observándose un brecha de 16.6 puntos porcentuales desfavorable para las mujeres.

Al 2016, la tasa neta total de asistencia escolar en educación primaria llegó a 91.1%, registrando en las niñas un 91.5% y en los niños 90.8%. La desagregación por sexo muestra que en el área urbana la tasa neta de asistencia para niñas fue de 91.6 y para niños de 90.3%, mientras que en el área rural bordeó 91.2% para las niñas y 92.1% para los niños. Según el área de residencia, el 27.2% de las niñas urbanas y el 36.2% de las niñas rurales registraron atraso en educación primaria. Según el INEI, al 2016 la tasa neta total de asistencia escolar en educación secundaria fue de 83%. En el caso de las mujeres la tasa es de 82.4% y para los hombres de 83.5%. En el área rural esta tasa fue de 76.1%, lo que representa al 75.2% de las mujeres y al 77% de hombres. El INEI informó además que la tasa neta total de matrícula escolar con atraso en educación secundaria de mujeres y hombres fue de 25.2%, correspondiendo el 23% a las mujeres y el 27.3% a los hombres. En el caso de retraso escolar, el 22.9% de las y los adolescentes en el área urbana lo registran, mientras que en el área rural el 30.5%.

El Ministerio de Salud (Minsa), en relación a la salud materna, reporta que en el año 2016 se notificaron 325 casos de muerte materna en sus establecimientos de salud.

Respecto al mismo año, en el área urbana, el 90.5% de las mujeres gestantes en el último nacimiento, en los últimos cinco años antes de la encuesta, recibieron seis o más controles prenatales, mientras que en el área rural el porcentaje es de 84.3%. La mayoría de las atendidas se encuentran en la Costa (91.3%), en comparación con la Sierra (87.3%) y la Selva (83.6%). El INEI refiere que, según cifras preliminares, el porcentaje total de parto institucional en el área rural en el año 2016 llegó a 76%. De igual modo, se resalta que la selva rural fue la zona sensiblemente más baja en cobertura de atención del parto en establecimientos de salud, llegando al 60.3%.

En relación al acceso de las mujeres al mercado laboral, los marcos normativos para la prevención del hostigamiento sexual en el ámbito laboral están dados. Incluso las entidades los han adoptado internamente a través de directivas específicas que difunden entre su personal. Se ha mejorado también el marco normativo dirigido a armonizar las responsabilidades familiares y laborales a través del reconocimiento del derecho a la licencia por paternidad.

Aun así, la participación equitativa de las mujeres en el mercado laboral es todavía una meta lejana de alcanzar. La tasa de actividad laboral en las mujeres, durante los últimos cuatro años, se ha mantenido constante, registrando 64.5% el 2013, 63.3% el 2014, 62.3% el 2015 y 63.3% el 2016, cifras todavía muy por debajo de la que corresponde a los hombres, que el 2016 fue de 81.2%.

El INEI, en relación a la violencia de género, según cifras preliminares del año 2016, precisó que el 32.4% de mujeres en edad fértil alguna vez fueron víctimas de alguna forma de violencia física por parte de su esposo o compañero, alguna vez en su vida, y que el 10.5% lo fue en los últimos 12 meses, siendo la violencia de género un problema que afecta al 33.7% de las mujeres del área urbana y al 28.4% del área rural.

Respecto a los casos presentados por el delito de trata de personas, en el año 2016, de enero a octubre, el Ministerio del Interior (Mininter) ha reportado, a través del Sistema de Registro y Estadística del Delito de Trata de Personas y Afines (RETA), un total de 1619 víctimas, de las cuales 1559 fueron mujeres, lo que representa el 96.3% del total.

Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del 2015, la población que habla una lengua indígena respecto al total de la población nacional de tres y más años de edad es de 17%. De esta, el 47.1% es hombre y el 52.9% es mujer. Respecto al total de mujeres peruanas, las cifras muestran que el 14.9% tiene como lengua materna el quechua, 1.7% el aymara y el 0.9% tiene otra lengua nativa. El analfabetismo afecta, en particular, a las mujeres indígenas. Así, el 33.1% de mujeres quechua hablantes son analfabetas, mientras que la cifra para mujeres que hablan aymara asciende a 29% y para mujeres que tienen como lengua materna otras lenguas nativas es el 40.9%.

De acuerdo también a la Enaho 2015, de la población de 14 y más años de edad que se autoidentifica como afroperuana, el 47.4% es mujer y el 52.6% es hombre. Esto quiere decir que, del total de mujeres a nivel nacional, el 1.9% se autoidentifica como afroperuana. De estas, tienen nivel educativo primario o menos, el 52.2%, logrando acceder a la educación superior solo el 13.7%.

En relación a la participación política femenina y la toma de decisiones, la cuota de género fue promulgada el 1 de octubre del 2007 mediante la ley n° 12.685, con la modificatoria de la Ley Orgánica de Elecciones (LOE) y su modificatoria al artículo 116, que establece los criterios para la elección de cargos en un número no menor al 25% para hombres o mujeres, posteriormente ampliada el 2002 al 30%. Luego, el 1 de noviembre del 2003 fue promulgada la Ley de Organizaciones Políticas, en cuyo artículo 26 está referido a la participación de mujeres y hombres de un número no inferior al 30% de los candidatos. Los resultados de esta normatividad

muestran, al contrario de lo que se pretendía, una tendencia regresiva, dada la infrarrepresentación de las mujeres en los altos cargos de poder decisorio como gobernadoras y/o alcaldesas. Cabe resaltar que en el 2016, 11 537 369 (50.38%) fueron electoras y 11 364 590 (49.62%) fueron electores.

Queda claro que las mujeres están cada vez más presentes en la base de la pirámide de la participación política y no así en el vértice del poder de esa representación. La cuota de género del 30% muestra así su agotamiento demandando un cambio de estrategia.

El proyecto de ley n° 1779/2012-PE, Ley de alternancia de género en las elecciones al Congreso de la República, elecciones regionales, elecciones municipales, organizaciones políticas y de eliminación del voto preferencial en las elecciones de congresistas, fue acumulado a otros proyectos de ley que proponían la modificación de la ley n° 28094, Ley de Organizaciones Políticas. En una reciente encuesta de Vox Populi, el 72.1% de los encuestados considera que el porcentaje mínimo de mujeres en las listas de candidatos debe ser ampliada al 50%, mientras el 69.3% considera que debe haber hombres y mujeres de manera alternada.

Efectivamente, como para ratificar que el proceso de cambios sigue rutas contradictorias y regresivas, y que estamos muy lejos de haber ganado la batalla por la mayor participación de las mujeres en los cargos decisivos de representación, es que solo una mujer ha sido elegida para alguna presidencia regional (en Arequipa, donde había cuatro mujeres en ese cargo, 16% de acuerdo con el resultado del 2002), seis han sido elegidas como alcaldesa provincial (de 196 provincias, o sea el 3%) y 48 como alcaldesa distrital (de 1656 distritos, o sea el 2.90%). Queda claro entonces que la infrarrepresentación de las mujeres es un problema porque es un indicador de la mala calidad de la democracia y de la falta de legitimidad de las instituciones políticas³.

³ Bustelo y Lombardo, 2006, p. 124.

Cuadro n° 1
Participación política de las mujeres 2010-2011, 2014-2018, 2021

Cargo	Elecciones 2006-2010 Período 2010-2014		Elecciones 2014 Período 2015-2018		Elecciones 2016 Período 2016-2021	
Ministras	16/6 *	37.5%	18/3 ** (2011-2016)	16.6%	18/5***	(27.7%)
Congresistas	120/35 (2006)	29.2%	130/29 (2011/2016)	22.3%	130/36	(27.69%)
Presidentas regionales	25/1	4%	25/1	4%	25/1	(4%)
Vicepresidentas regionales o vicegobernadoras	25/2	8.3%	25/4	16%	25/4	(16%)
Consejeras regionales	256/72	28%	274/64	22.9%	274/64	(22.9%)
Alcaldesas provinciales	195/9	5%	196/6	3.06%	196/6	(3.06%)
Regidoras provinciales	1701/406	24%	1756/479	25.57%	1756/479	(25.57%)
Alcaldesas distritales	1605/59	4%	1656/48	2.90%	1656/48 (2.90%)	
Regidoras distritales	8487/2410	28%	8824/2567	29.69%	8824/ 2567 (29.69%)	

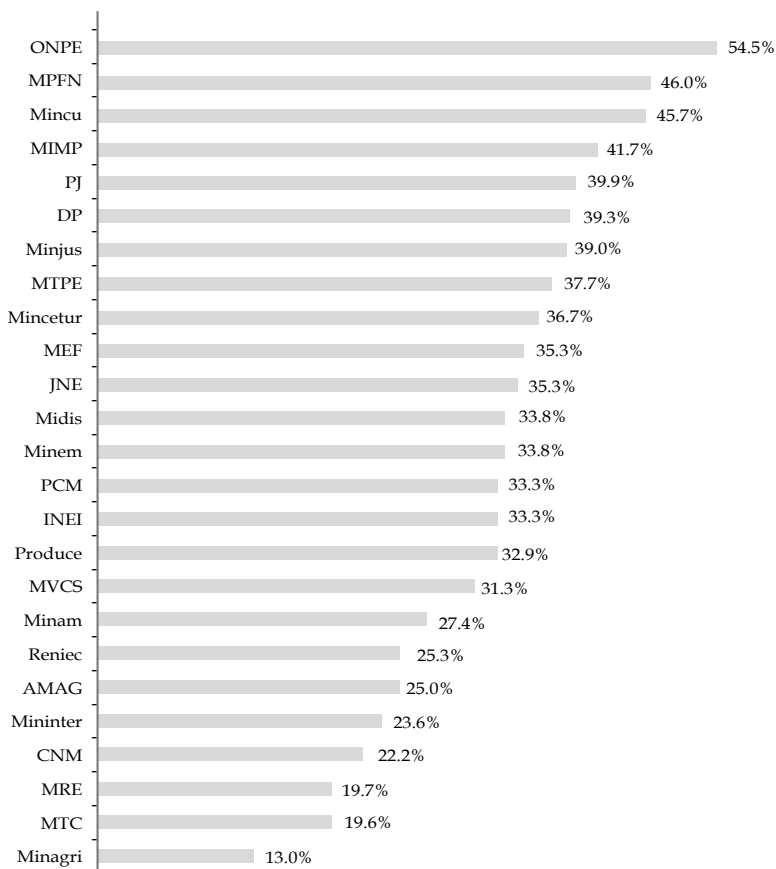
Elaboración propia en base a los resultados entregados por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

*Primer gabinete del segundo gobierno de Alan García.

**Primer gabinete del gobierno de Ollanta Humala.

***Primer gabinete del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski.

Gráfico n° 1
Mujeres en cargos de toma de decisiones, 2016



Fuente: Informe de entidades al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) a diciembre del 2016.

Elaboración: MIMP.

Estas cifras nos muestran que aún estamos lejos de lograr un reparto equitativo de los espacios de toma de decisión, y más lejos todavía de una situación de paridad en la representación de mujeres y hombres.

Las políticas públicas de igualdad y el marco normativo de derecho

Desde que se proclamó la Independencia del Perú, el 28 de julio de 1821, hasta el día de hoy, se han promulgado centenares de normas sobre asuntos referidos a la promoción de la mujer en el Perú. El primero de ellos, en la República, fue el decreto del 23 febrero de 1822, que disponía la creación de escuelas primarias gratuitas en los conventos de Lima y el ingreso de niñas a la escuela primaria. Más recientemente se promulgó el Plan Nacional de Igualdad de Género (Planig) 2012-2017.

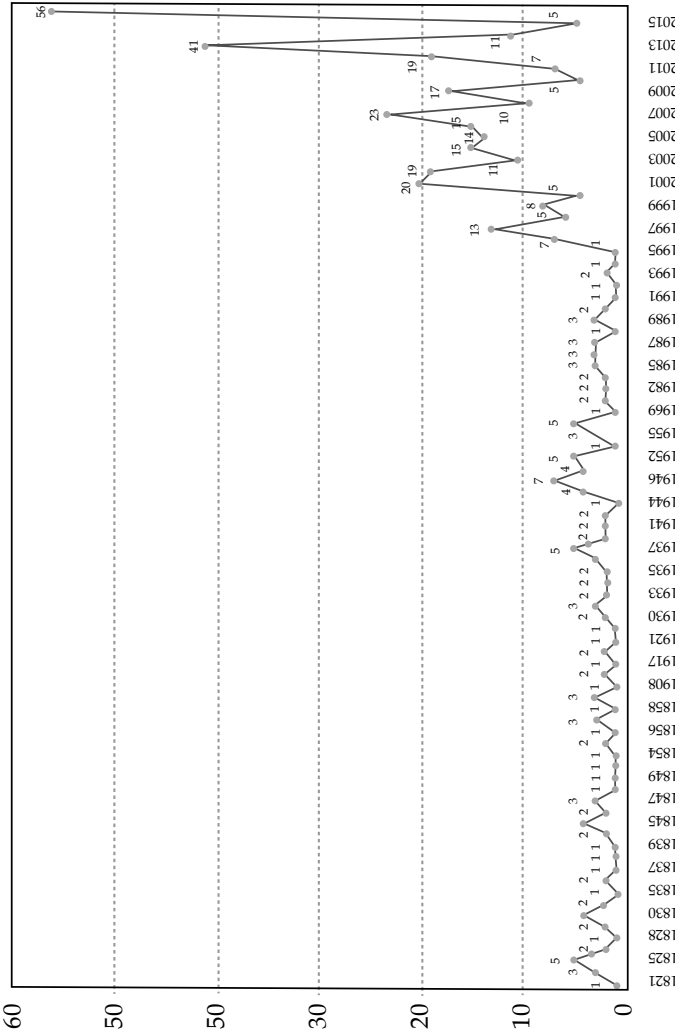
El 2016 fue el primer año de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se encuentra el ODS 5, referido a la igualdad de género.

También durante el 2016, en el aspecto normativo se aprobaron 56 normas para la igualdad entre hombres y mujeres: 12 normas con rango de ley (principalmente del Poder Legislativo), 24 normas de alcance nacional y 20 normas regionales.

El siguiente gráfico muestra el crecimiento exponencial de la normatividad en torno a la igualdad de oportunidades y derechos de las mujeres en el Perú durante el período republicano, mostrándose también que muy probablemente el problema no está dado por la ausencia de normativas específicas sino por su cumplimiento efectivo.

Los instrumentos de política pública, entre ellos la normatividad, para hacer efectiva la equidad e igualdad de género, es indudable que son actualmente muy superiores a los de hace 30 años, ni que se diga de hace 100 años, o más aún, hace dos siglos. Sin embargo, siguen subsistiendo como problema relevante enormes dificultades para: a) priorizar el enfoque de igualdad de género y de derechos, superando los enfoques precedentes, b) cambiar las prioridades en la asignación de recursos económicos a través del mecanismo presupuestal y c) el insuficiente desarrollo de las capacidades

Gráfico n° 2
Producción normativa nacional en materia de derechos y promoción de la mujer, la igualdad de oportunidades y la equidad y la igualdad de género en el Perú (síntesis nacional)
Siglos XIX al XXI (1821-2016)



Elaboración propia.

institucionales y humanas necesarias para hacer efectiva la igualdad real, persistiendo un gran número de indicadores que dan cuenta de brechas de género, y con ello la violación y no realización efectiva de los derechos. No basta, por lo tanto, atender la inequidad en término de oportunidades (como igual punto de partida), sino de resultados del desarrollo, como el ejercicio pleno de derechos.

La institucionalidad

Estas políticas públicas, impulsadas y promulgadas inicialmente desde el gobierno central, el Poder Legislativo y, posteriormente, desde el 2002, por los gobiernos regionales, cuentan desde el 29 de octubre de 1996 con el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (Promudeh), creado mediante el Decreto Legislativo n° 866. Posteriormente, el 11 de julio del 2002, fue denominado Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mindes), según la Ley Orgánica n° 27779, siendo actualmente, desde el 20 de enero del 2012, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), según el Decreto Legislativo n° 1098. Es así que el Perú cuenta con un ente formalmente responsable de la política de promoción de la mujer, el desarrollo humano y la igualdad de género.

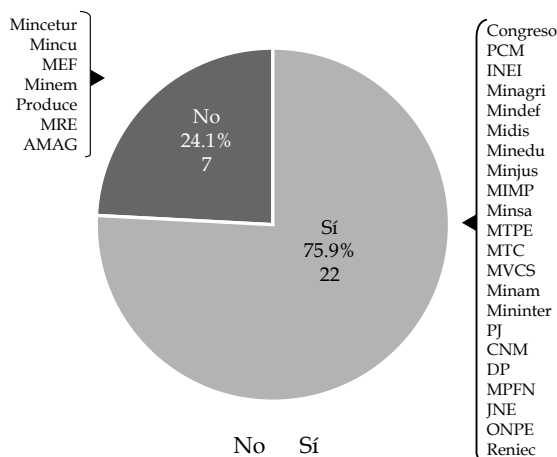
En las dos últimas décadas, el ministerio de la mujer ha sido histórica y progresivamente permeable, teniendo una mirada integral y transformadora de los enfoques precedentes al de igualdad de género. Anteriormente se ignoraba o subvaluaba en sus perspectivas y enfoque las relaciones de poder entre los géneros. Cabe recalcar que un enfoque como el de vulnerabilidad es contrario y/o diferente en su naturaleza al enfoque de igualdad y ciudadanía, principio normativo superior al de las «poblaciones vulnerables», que encontramos vinculado más bien a una mirada de peruanas/os como carenciados, necesitados, disminuidos,

desposeídos, beneficiarios, pobres o, peor aún, como clientela política.

Urge pues orientar con carácter prioritario la implementación efectiva de políticas públicas que garanticen la ciudadanía plena y el enfoque de derechos de ciudadanas/os protagonistas, en condiciones de demandar y ejercer derechos y, por lo tanto, exigibles, versus beneficiarios receptivos de apoyo estatal según determinados sectores o categorías sociales o económicas en calidad de pobres extremos, pobres o adjetivados colectivamente como vulnerables.

En ese sentido, el cambio de nombre del ente rector de las políticas de igualdad de género producido en el 2012 podría significar una restauración conservadora.

Gráfico n° 3
Instancias responsables de la implementación de políticas para la igualdad de género en el ámbito nacional, al 2016



Fuente: Informe de entidades al MIMP a diciembre del 2016.

Elaboración: DPIGND-DGIGND-MIMP.

La asignación presupuestal

Los presupuestos no son neutros al género. Como señala García Prince⁴, el igualitarismo puramente nominal es igualitarismo declarativo.

A diciembre del 2016, 22 de las 29 entidades consultadas señalaron que cuentan con una o más instancias responsables para la implementación de las políticas para la igualdad de género, es decir, el 75.9% de las entidades informantes. Este porcentaje es mayor al registrado el año 2015.

Cuadro n° 2

Evolución de los presupuestos consolidados del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Minds) y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) 2011-2018

Presupuesto	Total del pliego
2011(1)	1220 499 230
2012 (2)	213 629 382
2013 (2)	300 267 967
2014 (2)	315 523 000
2015 (2)	346 664 420
2016 (2)	361 200 000
2017(3)	437 500 000
2018 (4)	456 200 000

Elaboración propia.

(1) Corresponde al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Minds).

(2) Corresponde al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

(3) Se incrementó 21.1% en el 2017 en relación al 2016.

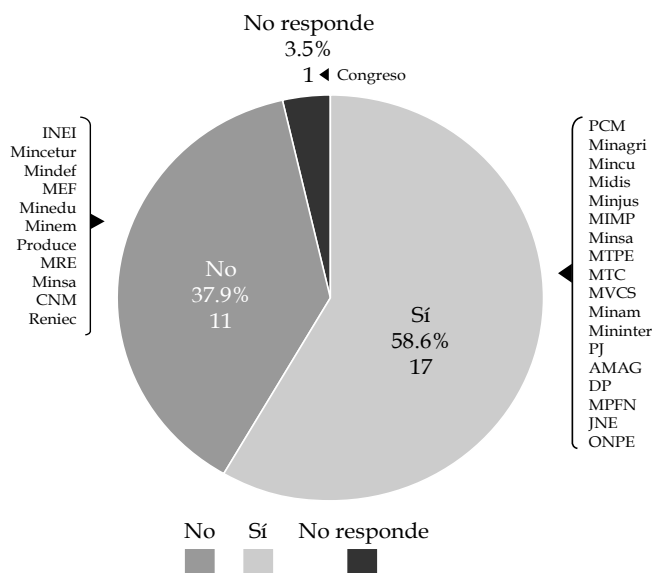
(4) Proyectado al 2018. Se incrementó 4.3% en relación al 2017.

⁴ García Prince, Evangelina. «Género y políticas públicas». Ponencia para el Foro por la equidad de género, 2002.

Los recursos adicionales el 2017 fueron destinados a prevenir y atender la violencia de género; a las personas con discapacidad severa; acciones de prevención de violencia familiar; el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (Inabif), con 37% de lo presupuestado; y el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), con el 7%; concentrando la administración central solo el 22%.

En el período 2016, 17 entidades, que equivalen al 58.6% del total, han asignado presupuesto a la disminución de las brechas de género.

Gráfico n° 4
Entidades que efectuaron actividades orientadas
a la disminución de brechas de género
2016



Fuente: Informe de entidades al MIMP a diciembre del 2016.

Elaboración: DPIGND-DGIGND-MIMP.

En el Perú, en el análisis del Presupuesto General de la República (Presupuesto Público de Apertura -PPA-) del 2011, lo asignado a programas específicos para mujeres, y para igualdad de oportunidades, tanto del gobierno central como de los gobiernos regionales, representaba solo el 0.7%, sin tomar en cuenta pensiones ni servicio de deuda. Estas asignaciones para la igualdad de género en el total del presupuesto de los gobiernos regionales, según la Defensoría del Pueblo, significaron apenas el 0.03%. Así pues, preocupa que se asignara menos del 1%, tanto de los recursos nacionales como de los regionales, a reducir las desigualdades entre mujeres y hombres.

El presupuesto proyectado al MIMP para el 2018 le asigna al ministerio el 0.30% del total del Presupuesto General de la República. Sin embargo, según el informe del ex premier Fernando Zavala, el Presupuesto General de la República se incrementó en un 10% en relación al año anterior. En el caso del MIMP, el presupuesto proyectado de incremento solo es de 4.3%, muy lejos del incremento del presupuesto general. Así pues, se desviste un santo para vestir a otro.

«Entre el dicho y el hecho hay mucho trecho»

Este refrán expresa el principio de la igualdad formal como derecho, es decir, cómo el dicho, el discurso, lo nominal, la norma, la ley, se presenta frente a la inequidad de hecho, esto es, la realidad concreta, la desigualdad real, la distancia en relación al derecho sustantivo, la diferencia en el ejercicio o goce de los derechos de forma efectiva que se hacen evidentes en las brechas por cerrar.

Las propuestas de igualdad de género, ciudadanía plena y autonomías (física, económica y política desde la toma de decisiones), así como el empoderamiento, están claramente relacionadas al fortalecimiento de la persona humana, lo que obliga a cerrar la brecha de género entre los enfoques de diseño y, sobre todo, los de intervención.

Hay indicios de que algunas cosas se mueven desde la sociedad

Las movilizaciones bajo el rótulo «Ni una menos» han puesto de manifiesto el rechazo a la violación del elemental derecho a la vida y al bienestar de las mujeres peruanas. No obstante, el movimiento conservador «Con mis hijos no te metas» disputa una concepción liberal de las relaciones de género, aparentemente con cierto éxito. Desde el gobierno hay, sin embargo, señales contradictorias, como el rumoreado deseo de desaparecer el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y, más recientemente, el proyecto de ley que propone la creación del Ministerio de la Familia e Inclusión Social (Mufadis), mientras que se promulgan leyes como la que dicta que las pruebas de paternidad sean gratuitas.

Carlos Bedoya señala que:

Una serie de plantones frente al local central del Ministerio de Educación (Minedu), junto a constantes conferencias y actos públicos en varias ciudades del país buscan advertirnos, desde fines del año pasado, sobre una supuesta 'ideología de género' infiltrada en el currículo nacional, que va a convertir a los escolares del país en homosexuales. Se trata de una cruzada nacional que realizó una marcha el 4 de marzo, día oficial de inicio del año escolar 2017, que supere a la multitudinaria movilización del #NiUnaMenos de agosto del año pasado en la que participaron cientos de miles de personas para decir no a la violencia de género⁵.

Los evangélicos están en alerta debido a los siguientes avances institucionales a favor de las personas Trans, Lesbianas, *Gays*, Bisexuales, Intersexuales y *Queer* (TLGBIQ) en el 2016: la sentencia del Tribunal Constitucional n° 6040, que permite el cambio del Documento Nacional de Identidad (DNI) a las personas trans; la Resolución Defensorial n° 010-2016, que aprueba el informe defensorial n° 175, Derechos humanos de las personas LGTBI:

⁵ Bedoya, Carlos A. «¿Quiénes son #ConMisHijosNoTeMetas?». *carlosbedoya.lamula.pe*, Lima, 8 de enero del 2017.

necesidad de una política pública para la igualdad en el Perú; la creación de la Mesa de Trabajo para promover los derechos Gays, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales (GTBI) del MIMP, según Resolución Ministerial n° 294-2016-MIMP; el Nuevo Currículo Nacional de Educación Básica 2017; la Resolución Ministerial n° 281-2016-MINEDU, que incorpora los lineamientos de educación sexual integral establecida desde el 2008, y que incluye el cuestionamiento de los roles de género; y la presentación en el Congreso de la República, por dos parlamentarias, del proyecto de ley sobre identidad de género. De todos estos, es el tema del nuevo currículo donde han encontrado mayores oportunidades políticas para su acción.

El movimiento feminista y el TLGBIQ en el Perú viene dando respuesta, tanto en el campo de las ideas como en el del activismo, a esta ofensiva fundamentalista. Artículos, entrevistas y contramanifestaciones no se han hecho esperar. Finalmente, la lucha por los derechos sexuales y reproductivos se ha metido en la agenda pública peruana con fuerza⁶.

No consideramos que sea necesario un ministerio de la familia, por lo que expreso por ello mi rechazo al proyecto de ley n° 01782/2017-CR, elevado al parlamento nacional el 16 de agosto del 2017, que propone la creación del Mufadis a partir de la fusión del MIMP y del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis).

El Mufadis, como propuesta de Fuerza Popular, contraviene compromisos internacionales del Estado y la normatividad existente de leyes y planes nacionales en favor de la igualdad de género.

Sin duda, la política de igualdad de género, así como el propio MIMP, enfrentan una ofensiva conservadora, por lo que las diferentes organizaciones de mujeres, organizaciones feministas y de la sociedad civil demandamos al Legislativo, al Ejecutivo y

⁶ Bedoya, Carlos A. «¿Quiénes son #ConMisHijosNoTeMetas?». *carlosbedoya.lamula.pe*, Lima, 8 de enero del 2017.

a la ciudadanía a desestimar y archivar el proyecto de ley antes mencionado.

Reflexiones finales

El Estado peruano no puede a la fecha dar cuenta de una incidencia mayor de las políticas de igualdad de género en todo el gasto y, en general, en el desarrollo del país⁷.

La instauración simbólica de la igualdad como valor se ve disminuido en su importancia por: (1) la preeminencia de enfoques precedentes al de la igualdad de género y de derechos, (2) la falta de inversión pública significativa en la implementación de esta política y (3) por los comportamientos de servidores públicos que son contrarios a concepciones acordes con políticas de modificación de relaciones de poder entre los géneros. Así pues, la no inversión de mayores recursos económicos y humanos en su implementación le resta valor.

De igual modo, es importante mencionar que se mantiene una brecha enorme entre lo que se dice y lo que se hace. Aún no se obtienen los resultados esperados a pesar de constatar que se tiene un importante y valioso cuerpo normativo en el país, todavía insuficiente para garantizar la igualdad efectiva.

Finalmente, reflexionamos de manera crítica en el hecho de que **subyace una construcción de la dimensión de género aún como un ejercicio conceptual «racional legal»**. Se requiere por ello re-pensar las estrategias.

Así pues, buscamos seguir ampliando la participación femenina, siendo la sociedad civil la actora política y social principal, tomando como base el conjunto de instrumentos legales que se han formulado en los últimos años con el impulso de las mujeres permitiendo consagrar derechos

⁷ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). *VII Informe de Avances en el Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983*. Lima: MIMP, 2013. Ver en: goo.gl/ZZH5ct

ciudadanos exigibles. No debemos pues permitir la falta de continuidad de este proceso ni mucho menos su desmontaje.

Resulta de mayor importancia señalar que el delito de omisión de actos funcionales sanciona a aquel funcionario que de manera ilícita: I) omite, II) rehúsa o III) retarda un acto funcional bajo su esfera de responsabilidad, por lo que se puede sostener (como lo señala la Defensoría del Pueblo en el Balance de la actuación del Estado con especial incidencia en los gobiernos locales, respecto a la obligación de incorporar el enfoque de género en sus presupuestos) que su incumplimiento puede llegar a acarrear responsabilidad penal (por el delito de omisión de actos funcionales tipificado en el artículo 377° del Código Penal), pudiendo ser dichas omisiones penalmente sancionadas.

La igualdad sigue siendo un desafío que nos orienta y el lema de la cumbre de Beijing: «La mitad del cielo, la mitad de la tierra y la mitad del poder», está vigente, pero aún lejano.

Pare e identifíquese: el libre tránsito bajo asedio*

Javier Díaz-Albertini F.

Sumilla

Una parte esencial del derecho a la ciudad es el libre tránsito porque está ligado a aspectos cardinales en la vida de sus habitantes: es un elemento central detrás de la generación de ingresos y empleo; las posibilidades de expresión y presión política; y la asociación para diversos tipos de actividades. Sin embargo, Lima es una ciudad en la cual este derecho se encuentra seriamente afectado por acciones estatales y privadas que están privatizando el espacio público, principal medio para ejercer el libre tránsito. En el presente artículo se analizan tres tipos principales de barreras a este derecho. La primera barrera es física y ocurre cuando las municipalidades o los vecinos cercan calles y parques, o limitan sus usos. La segunda es sociocultural, manifestada en el acoso urbano a diferentes grupos de ciudadanos, principalmente las mujeres, los jóvenes, la comunidad de Lesbianas, *Gays*, Trans y Bisexuales (LGTB), entre otros. Finalmente, la tercera barrera es económica, que es parte de la típica segregación de toda urbe, pero que se exagera con acciones como el cobro de admisión a los espacios públicos. Un aspecto esperanzador es que –en forma creciente– hay una mayor presencia y demanda de espacio público por parte de la ciudadanía para la expresión política, la recreación, el deporte o el simple disfrute de la deambulación.

EL DERECHO A LA CIUDAD –según lo expuesto por Henri Lefebvre– es la posibilidad y capacidad de los habitantes a crear y producir su urbe. Ello implica en la actualidad generar ciudades que dejen de ser regidas meramente por la mercantilización (valor de cambio) y pasen a responder al bienestar y a la convivencia de todos (valor de uso). Una parte esencial de este derecho es el libre tránsito porque está ligado a aspectos cardinales en la vida de sus habitantes. Es un elemento central detrás de la generación de ingresos ya que facilita la movilización de inversiones y trabajo. También está relacionado con las posibilidades de expresión y presión política, especialmente en la capacidad de manifestación pública que toda constitución democrática reconoce. Finalmente, viabiliza y facilita la libertad de interacción y asociación para diversos tipos de actividades, sean culturales, recreativas y/o deportivas.

El derecho al libre tránsito y el espacio público –que es el medio para ejercerlo– surgen como una parte inseparable de la modernidad. Las economías de mercado funcionan sobre la base del libre flujo de los factores de producción. Es por ello

* El presente artículo se basa en la investigación: Espacio público, identidad territorial y ciudadanía en Lima, finalizada el 2015 y realizada bajo el auspicio del Instituto de Investigación Científica (IDIC) de la Universidad de Lima. La metodología utilizada fue de lo general (una encuesta metropolitana) a lo específico (grupos focales, visitas a espacios públicos y calles enrejadas, así como entrevistas a funcionarios y autoridades).

que concibe al trabajador como libre, no solo como fundamento legal para el contrato, sino también para que pueda desplazarse geográficamente. Ello garantiza que el mercado laboral se desarrolle sin tantas fricciones ya que facilita el encuentro entre la oferta y demanda de empleo. Las grandes migraciones rural-urbanas e internacionales del siglo XIX y XX son un claro ejemplo de la importancia de este derecho en la economía moderna.

La democracia también se edificó vía el libre tránsito y los espacios públicos. Más allá del cliché de que la democracia se construye en la calle, es evidente que los espacios públicos que la monarquía y burguesía ilustrada desarrollaron luego se transformaron en el escenario para –respectivamente– su derrocamiento o continuo enfrentamiento. Esto es esencial porque toda acción política implica recursos y, mientras que los niveles socioeconómicos altos tienen el monetario, los niveles más bajos cuentan con la gente y la movilización. Así pues, la calle y la plaza ofrecen una alternativa democratizadora.

Siguiendo la tipificación clásica de T.H. Marshall, el libre tránsito es parte de los derechos civiles, aquellos que tienen como base las libertades individuales (culto, expresión, opinión y propiedad). Estos derechos, por sí solos, son «(...) claramente una ayuda, no una amenaza, para el capitalismo y la economía de libre mercado, porque (...) confieren capacidad legal para luchar por las cosas que se querrían poseer, pero que no garantizan la posesión de ninguna de ellas»¹. Es por esta razón que este autor postula que los derechos civiles deben estar acompañados de los políticos y los sociales para que no solo exista el estatus de ciudadanía, sino también las posibilidades de ejercerla. El derecho de libre tránsito, entonces, debe estar acompañado de oportunidades y medidas político sociales que permitan su ejercicio y disminuyan la desigualdad.

¹ Marshall, T. H. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

Sin embargo, Lima es una ciudad en la cual este derecho se encuentra seriamente afectado por acciones públicas y privadas que están restringiendo y obstaculizando los espacios públicos, siendo la privatización el principal peligro. Defino privatización como:

(...) un conjunto de procesos y acciones que privilegia la iniciativa privada o particular como principal determinante de las políticas y decisiones urbanas. El desarrollo de la ciudad resulta, entonces, del agregado de iniciativas particulares, normalmente teniendo al mercado como principal mecanismo para la toma de decisiones².

La creciente privatización de los espacios públicos es una característica de muchas ciudades globales y responde a varios factores. En primer lugar, el aumento de la delincuencia –real o percibida– genera un temor hacia el «otro» considerado como peligroso y, por ende, se busca segregarlo de los espacios públicos próximos, especialmente los residenciales. En segundo lugar, el paradigma hegemónico liberal favorece la mercantilización de la ciudad e impulsa una reducción de los espacios no transables o, en todo caso, incentiva una gestión privada de ellos.

La privatización espacial limeña, sin embargo, tiene particularidades que la hace más perniciosa: su informalidad e ilegalidad. Es decir, cuando una urbanización pone rejas en las calles o la municipalidad enreja un parque sin consulta, son procesos que ocurren al margen del ordenamiento normativo y jurídico y que se realizan con extendida impunidad por todos los sectores sociales. Es por ello que resulta más difícil combatir y remediar. Como resultado, la ciudad se fragmenta más al debilitar los espacios de encuentro entre los diferentes que son los que permiten generar una identidad común urbana.

En el presente artículo se analiza cómo la privatización del espacio público ha estado construyendo tres tipos principales de

² Díaz Albertini, Javier. *El feudo, la comarca y la feria: la privatización del espacio público en Lima*. Lima: Universidad de Lima, 2016.

barreras al libre tránsito. La primera barrera es física y ocurre cuando las municipalidades o los vecinos cercan calles y parques, o limitan sus usos. La segunda es la barrera sociocultural, manifestada en el acoso urbano a diferentes grupos de ciudadanos, principalmente las mujeres, los jóvenes, la comunidad de Lesbianas, *Guys*, Trans y Bisexuales (LGTB), los inmigrantes, entre otros. Finalmente, existe la barrera económica, que ocurre cuando las autoridades cobran por entrar y usar espacios públicos, pero también cuando los espacios cuasipúblicos, como los centros comerciales, se convierten en la principal opción de tránsito peatonal ante el deterioro de lo público.

Breve descripción del espacio público

El espacio público se caracteriza por su carácter libre y no excluyente, de uso común y abierto, gratuito, impersonal e ilimitado³. Por ser de «dominio público» tiende a ser administrado por el Estado. A pesar de ser libre, siempre se encuentra enmarcado dentro de una normatividad que lo regula y permite un uso variado pero respetuoso de las diversas necesidades que convocan a los habitantes de la ciudad. El espacio público tiene tres características principales:

- En primer lugar, es de acceso libre y universal. Es el único medio por el cual se ejercita el libre tránsito, es decir, está constituido por las diversas vías (calles, carreteras), veredas, parques y plazas. Cualquier obstáculo a su acceso es necesariamente una forma directa de vulnerar este derecho.
- En segundo lugar, es transparente. Lo público está a la vista de todos, sin el ocultamiento de lo privado o íntimo. Es por ello que las decisiones sobre estos espacios deben ser abiertas y participativas pues al ser de todos, también debe ser regulado por todos.

³ Dromi, Roberto J. *Derecho administrativo*. Lima: Gaceta Jurídica, 2005.

- En tercer lugar, es multifuncional. Al acoger a todos los habitantes de la ciudad, sus usos deben ser diversos y flexibles. Esto es especialmente cierto en las urbes modernas que congregan a la heterogeneidad y en las cuales se debe respetar –en lo posible– todas las diferentes demandas, expectativas y usos.

Utilizando estas tres características podemos evaluar cuán «público» es un espacio, inclusive más allá de su estatus jurídico como propiedad. Los habitantes de la ciudad muchas veces se apropian de espacios dándole «publicidad» a pesar de ser privados. Esto puede suceder en áreas entre los edificios, lotes vacíos o abandonados, o en los mismos centros comerciales (o *mall*). Como subraya Jordi Borja, en el fondo «(...) lo público es el uso y no el estatuto jurídico»⁴.

Las barreras físicas: la ciudad enrejada

El geógrafo Jörg Plöger caracterizó a Lima como la «ciudad de jaulas»⁵. El 2004 calculó que tenía 3000 barreras en sus calles y cerca de 300 enclaves residenciales. Unos años después, la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (Aspec), condujo un estudio parcial de las rejas, solicitando a 18 municipalidades distritales la lista de autorizaciones para colocar los «elementos de seguridad» en las calles de sus jurisdicciones⁶. Luego visitaron cada distrito

⁴ Borja, Jordi. «Ciudadanía y espacio público». En: D. Jiménez, comp. *Laberintos urbanos en América Latina*. Quito: Ediciones ABYA-YALA, 2001.

⁵ Plöger, Jörg. «The emergence of a 'City of Cages' in Lima: neighbourhood appropriation in the context of rising insecurities». *cybergeo.revues.org*, París, 5 de junio del 2007. Ver en: goo.gl/pfLWXQ

⁶ Las Ordenanzas n° 690 (del 2004) y n° 744 (del 2005) indican los procedimientos a seguir para la autorización de los elementos de seguridad y la forma de operarlos. Uno de los elementos cruciales es que no se puede negar el acceso a las calles cerradas y tampoco se puede detener a persona o vehículo, ni exigir sus documentos de identidad.

para constatar las calles realmente enrejadas. En esas visitas descubrieron que solo el 9% tenía autorización.

No obstante estos esfuerzos, no existen cifras exactas sobre en cuántas calles se impide el libre tránsito. Tratando de alcanzar un estimado, en la encuesta que realizamos en el 2010, encontramos que el 16.2% de los limeños declararon vivir en residencias con la vía de acceso restringida, sea por una tranquera o por ser una comunidad enrejada⁷. Tal es la magnitud de la violación al libre tránsito que la Defensoría del Pueblo investigó sobre la base de quejas que recibieron de los ciudadanos durante el 2003 y el 2004. Así, en el Informe Defensorial n° 81, claramente indica que:

Las vías públicas constituyen el medio que garantiza el ejercicio de la libertad de tránsito (...). El uso común de las vías públicas se rige por los principios de igualdad, libertad y gratuidad, ya que constituyen bienes de dominio y uso público (...)⁸.

¿Por qué se restringe el libre tránsito? La principal razón esgrimida es la falta de seguridad ciudadana. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo es enfática al declarar que la libertad de tránsito es un derecho constitucional, mientras que no existe un «derecho a la seguridad». La seguridad es un servicio público que brinda el Estado y no puede ser un pretexto válido para impedir el paso de las personas.

¿Y qué opinan al respecto los habitantes de la ciudad? Bueno, diferentes encuestas muestran que la población se encuentra dividida. En la encuesta del 2010 preguntamos si estaban de acuerdo con que los residentes de una cuadra coloquen tranqueras en sus calles, y solo el 32.6% dijo que se justificaba, mientras que el

⁷ Encuesta realizada en noviembre 2010 a una muestra representativa de Lima Metropolitana por la Universidad de Lima como parte de la investigación: Espacio público, identidad territorial y ciudadanía en Lima.

⁸ Defensoría del Pueblo. *Libertad de tránsito y seguridad ciudadana: Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana. Informe Defensorial n° 81*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2004. Ver en: goo.gl/yG4dJW

29.5% dijo que a veces y el 37.5% manifestó que no se justificaba. En la encuesta del observatorio Lima Cómo Vamos, del 2016, preguntaron algo parecido, y el 40.1% estaba de acuerdo, mientras que el 58.6% declaró que las calles y parques son públicos y que se tiene derecho a transitar por ellos sin restricción⁹.

En las visitas que realizamos a numerosas comunidades enrejadas, constatamos que segregar tenía las mismas finalidades que descubrió Angela Giglia en Ciudad de México¹⁰. Se segrega con la triple finalidad de lograr (a) mayor seguridad, (b) diferenciarse con respecto al mundo externo y (c) garantizar la homogeneidad económica y sociocultural al interior de la comunidad. La mayoría de los vecinos reconocía que actuaban mal al poner rejas en las calles, pero justificaba las medidas aludiendo cuestiones como que «es una zona residencial y no hay motivo para que alguien entre, salvo que sea un familiar o invitado». Lo que agrava esta situación es que son acciones ilegales que las municipalidades no están dispuestas a combatir. Por el contrario, muchos de los funcionarios que entrevistamos estaban de acuerdo con el enrejado porque es lo que deseaban los vecinos y así «contribuyen con la seguridad ciudadana ya que el municipio no puede estar en todas partes».

Las municipalidades, a su vez, también toman medidas que restringen los espacios públicos. En términos de afectar el libre acceso, es práctica común enjear los parques y determinar un horario de apertura y uso. Como veremos más adelante, en algunos de ellos hasta se cobra entrada. Con respecto a la transparencia, las autoridades municipales están acostumbradas a actuar sobre estos espacios sin consulta alguna. Casos como el malecón de Chorrillos, el parque Mariscal Castilla de Lince y la playa Los Yuyos en

⁹ Lima Cómo Vamos. *Séptimo Informe de Percepción sobre Calidad de Vida*. Lima: Lima Cómo Vamos, 2016. Ver en: goo.gl/dfzr7H

¹⁰ Giglia, Angela. «Gated communities in Mexico City». *Home Cultures. The Journal of Architecture, Design and Domestic Space*, vol. 5, n° 1. Ciudad de México: Taylor & Francis, 2008, pp. 65-84.

Barranco muestran como los alcaldes manejan los lugares de todos como si fueran sus feudos. En términos de la multifuncionalidad, muchos gobiernos locales dan prioridad a un «orden» que ellos mismos definen y que normalmente implica una concepción ornamental de los parques y jardines.

Un ejemplo claro al respecto es el parque La Amistad en Santiago de Surco. Además de estar totalmente enrejado, está prohibido el ingreso con alimentos y bebidas, llevar mascota, ir en bicicleta (o *skates* o patines), portar pelotas, juegos o implementos deportivos. No se pueden tomar fotos o filmar (salvo autorización), tampoco se puede pisar o echar en el césped. La concepción del parque, según un funcionario, es que «(...) quisimos hacer una suerte de Disney, pero a lo peruano». Es decir, como modelo: ¡un parque de diversión privado!

La idea que manejan las municipalidades es que los vecinos-ciudadanos –especialmente de los distritos populares– no saben cuidar de los espacios públicos o son peligrosos. Por ende, en lo posible, es imperativo restringir el acceso o limitar las actividades. La frase que más repetían los funcionarios y los residentes de los barrios del Nivel Socioeconómico (NSE) A/B era que la «falta de educación y cultura» justificaban la discriminación o control de los «otros». Inclusive, en los grupos focales, mujeres del NSE A, por un lado, defendían la noción del libre acceso que se vive en urbes europeas o norteamericanas, pero no en Lima, porque «la gente es ignorante, sucia y no sabe cuidar las cosas».

Las barreras socioculturales: la ciudad acosadora

En términos generales, llamaremos acoso urbano al conjunto de acciones y comportamientos que vulneran dos derechos íntimamente ligados al libre tránsito: el anonimato y la privacidad. Mencionamos antes que el uso del espacio público siempre tiene restricciones, preferiblemente consensuadas por la misma

comunidad. Si el comportamiento del ciudadano se da dentro de lo establecido, no hay razón alguna para perturbar su estancia o desplazamiento. Todo tipo de miramiento, comentario, insulto, rozamiento, tocamiento, obstaculización del paso, persecución, detención e interrogatorio contraviene el derecho a transitar sin ser señalado, molestado o inquietado.

La metrópoli se define por su heterogeneidad, por la diversidad que nace de la convivencia de personas de diversas clases, género, nacionalidades, etnias, creencias, edades, entre otros. ¿Cómo es posible convivir con esta diversidad? Esta problemática fue trabajada por sociólogos como Georg Simmel y Erving Goffman¹¹. A pesar de tener enfoques diferentes, compartían la noción de que el transeúnte debe limitar su interacción con extraños como una manera de respetar el anonimato y la privacidad. Es decir, debemos tratar al otro con una «indiferencia cortés» (Simmel) o una «inatención civil» (Goffman).

Los derechos al anonimato y la privacidad tienden a estar asociados con la libre expresión o el trabajo periodístico, pero también son esenciales para el libre tránsito. Es así porque para poder desplazarse en libertad se deben respetar por lo menos dos condiciones. En primer lugar, que la persona pueda desplazarse sin impedimentos u obstáculos extranormativos. En segundo lugar, que durante ese desplazamiento no se le someta a ninguna vulneración de su privacidad.

Sin lugar a dudas, las mujeres son las que más sufren la invasión al anonimato y privacidad. Actualmente conocemos esta vulneración como «acoso sexual callejero» y su magnitud quedó claramente mostrada en una encuesta realizada el 2013 en Lima Metropolitana y el Callao. Al ser preguntadas, el 60% de las mujeres dijo haber sido víctima de por lo menos un acto de acoso sexual

¹¹ Simmel, Georg. *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Alianza, 1986. Goffman, Erving. *Behavior in public places*. New York: Free Press, 1963.

callejero durante los últimos seis meses¹². Este porcentaje subía a más de 80% en caso de mujeres de 18 a 29 años.

En la concepción machista de nuestra cultura, el espacio público es masculino, no es un lugar de convivencia sino para marcar territorio y desplegar poder. Es por eso que en la adolescencia –la etapa más agresiva de la masculinidad– se da el pandillaje como forma de control territorial y de imposición sobre los demás. Hoy en día somos testigo de que las mujeres cada vez conquistan más a la calle, pero a un costo que todavía es muy alto. Ellas perciben a la ciudad como más peligrosa que ellos y muchas veces limitan sus desplazamientos por el temor a un posible acoso u otras formas de violencia de género.

De igual modo, hay otros grupos que también sufren acoso urbano:

- Como bien indica Borja, los jóvenes tienden a ser vistos como «peligrosos» en las urbes, especialmente por la población adulta. En los grupos focales, los jóvenes comentaban que los encargados de seguridad de los centros comerciales eran menos fastidiosos que los «serenos» de las municipalidades limeñas. Nos relataban que les era casi imposible pasar un buen rato en un parque porque los vecinos llamaban inmediatamente al Serenazgo y los acusaban de pandilleros o «fumones».
- Los pobladores de menores ingresos son acosados en los barrios residenciales por los «serenos», la Policía y los guardias particulares. Sin razón alguna, su marcha es detenida y les exigen documentos e interrogan sobre sus intenciones. También ocurre con los inmigrantes y las

¹² Vallejo, Elizabeth y Rivarola, María Paula. *La violencia invisible: acoso sexual callejero en Lima Metropolitana y Callao*. Lima: Instituto de Opinión Pública (IOP) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2013.

minorías étnicas, especialmente cuando están vestidos a la usanza de su lugar de origen.

- Los integrantes de la comunidad LGTB con frecuencia son víctimas de crímenes de odio, es decir, sufren violencia por el hecho de ser parte y simbolizar a dicha comunidad. Asimismo, son agredidos verbal y físicamente cuando las parejas del mismo sexo dan muestras de cariño en público.

Los mismos habitantes de la ciudad son conscientes de estas formas de discriminación, como se nota en el cuadro a continuación, donde se recogen las respuestas a la pregunta de cómo creían que se comportaban los habitantes de Lima con respecto a ciertos grupos sociales.

Cuadro n°1
¿Cómo se comportan los habitantes de Lima respecto de...?

	Mal, muy mal	Regular	Bien, muy bien
Respeto a adultos mayores	40.8	36.4	22.5
Respeto a niños y niñas	39.7	26.2	23.7
Respeto a personas con discapacidad	40.3	36.2	22.8
Respeto a las mujeres	53.4	30.9	15.3
Respeto a diferencias por orientación sexual e identidad de género	53.0	33.7	11.6
Respeto a minorías étnicas	47.5	38.9	12.5

Fuente: Lima Cómo Vamos. *Séptimo Informe de Percepción sobre Calidad de Vida*. Lima: Lima Cómo Vamos, 2016. Ver en: goo.gl/dfzr7H

Elaboración propia.

A pesar del alto nivel de maltrato hacia todos los grupos, sí existen diferencias significativas en el caso de mujeres, la comunidad LGTB y las minorías étnicas, ante los cuales más de la mitad de la población considera que son maltratados. Ello justo coincide

con la violencia sexista y racista que se vive en nuestros espacios públicos y que afectan el ejercicio del libre tránsito al vulnerar el anonimato y la privacidad.

Las barreras económicas: la ciudad que segrega

En muchas ciudades el acceso y la calidad de los espacios públicos están en relación directa con la capacidad económica familiar. En Lima, estas diferencias se exageran porque buena parte de la ciudad popular se construyó informalmente y en las zonas áridas (laderas o arenales) de la periferia. Como resultado de ello, los sectores de menores ingresos disponen de pocos espacios públicos de calidad:

- La ciudad solo cuenta con 3.1 metros cuadrados de área verde por habitante, siendo el estándar mínimo recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) tres veces esa cantidad. El poco verde, sin embargo, está distribuido desigualmente, y solo los distritos residenciales de altos ingresos superan o se acercan a este mínimo¹³. Según la encuesta de Lima Cómo Vamos del 2016, el 59% del NSE D/E declaró estar insatisfecho con la cantidad de área verde, mientras que solo el 30% del NE A/B sentía lo mismo. Asimismo, al ser preguntados por los espacios públicos de su barrio, 51.7% del NSE D/E dijo estar insatisfecho, siendo solo el 29.1% en el A/B. Finalmente, una encuesta de Ipsos Perú en el 2015 mostró que 64% del NSE E estaba insatisfecho con la cantidad de parques, siendo solo el 14% en el NSE A.
- En nuestra encuesta, el 64% del NSE A dijo visitar un parque por lo menos una vez a la semana, mientras que solo el 19%

¹³ Cifras del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao 2035 (PLAM 2035). Ver: Instituto Metropolitano de Planificación (IMP). *Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao 2035*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 2014. En: goo.gl/Ed1Hs2.

del NSE E hacía lo mismo. Una de las principales razones es que mientras que el 92% del NSE A encontraba un parque a cinco o menos cuadras de su casa, solo el 31% del NSE E gozaba de esta situación.

- Finalmente, la ciudad es más segura para los sectores socioeconómicos altos, lo cual favorece su estancia y el uso de los espacios públicos. Una de las razones es que hay mayor dotación policial y de «serenos». Una simple comparación: en San Isidro hay un «sereno» por cada 133 habitantes y un policía por cada 211. En San Juan de Lurigancho, las cifras son 2056 por «sereno» y 1298 por policía¹⁴.

La segregación socioeconómica hace que los sectores de menores ingresos dependan más de la oferta metropolitana para acceder a parques y otros espacios públicos. En los últimos años, no obstante, la administración municipal de Luis Castañeda ha emprendido la privatización de algunos de los espacios emblemáticos de la ciudad. Primero, transformó el Parque de la Reserva en un recinto cerrado con 13 fuentes ornamentales de agua distribuidas en sus ocho hectáreas, además de cobrar entrada. Asimismo, remodeló los «parques zonales» de la ciudad y les cambió de nombre, ahora son «clubes», también cobrando admisión.

Creo que es importante finalizar esta sección con algunos comentarios sobre los *malls* y su carácter de espacio cuasipúblico¹⁵. Las ciudades policéntricas como Lima, con un desarrollo horizontal, de baja densidad y grandes distancias de desplazamiento, no tienen otra opción que contar con centros comerciales centralizados. Dicho esto, el problema principal es que estos centros se están

¹⁴ Costa, Gino y Romero, Carlo. *Los serenazgos en Lima: ¿Les ganan las calles a la policía?* Lima: Ciudad Nuestra, 2010.

¹⁵ La Real Academia Española (RAE) señala que no debe usarse el término *mall* porque existe el término centro comercial (véase: goo.gl/nxK1Pw). Considero, sin embargo, que *mall* refleja mejor un tipo particular de centro comercial que es más grande, cerrado y con mayor diversidad de tiendas, oferta culinaria y servicios.

convirtiéndose en una alternativa al espacio público tradicional. En nuestra encuesta, el 83.5% estaba de acuerdo con que preferían pasear en un centro comercial que en las calles. Por primera vez, el año pasado, Lima Cómo Vamos incluyó «visitar un centro comercial» como una de las actividades a realizarse en la ciudad. Bueno, resultó siendo la actividad con mayor preferencia (84.4%), relegando a segundo lugar a la que siempre lideraba en encuestas anteriores: «ir a parques a pasear».

Hay varios factores que juegan a favor del *mall*, pero quizás los más importantes son la seguridad y la calidad del espacio (infraestructura y mantenimiento). En diversas encuestas, los habitantes de la ciudad consideran que los centros comerciales son muchos más seguros que las calles y los parques. Inclusive para los sectores de menores ingresos, llegan a ser hasta más seguros que sus propios hogares. Para muchos habitantes de nuestra sucia y contaminada ciudad, los *malls* son un pedazo de la modernidad y el progreso que todos anhelan. Como señala uno de los principales estudiosos del *mall*, el secreto detrás de su éxito es que –a propósito– se crea un ambiente festivo, moderno y limpio que invita a que sea visitado. La estrategia detrás de esto es muy simple: mientras más tiempo se pasea, más se consume¹⁶.

Es curioso que el creador de los *malls*, Victor Gruen, los pensara como lugares en los cuales se volvería a recuperar el sentido de comunidad que se había perdido gracias al éxodo norteamericano hacia los suburbios¹⁷. La misma palabra *mall* significa «alameda» en inglés. En Lima, los centros comerciales y sus plazuelas, sitios de

¹⁶ Goss, Jon. «The magic of the mall: form and function in the retail built environment». *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 83, n.º 1. Abingdon: Taylor & Francis Group, 1993, pp. 18-47.

¹⁷ Gruen diseñó en 1956 el primer centro comercial cerrado en los Estados Unidos (Southdale Mall en Minnesota). Su oficina de arquitectura llegó a diseñar más de 50 *malls* hasta los años 70. Gruen regresó a Europa desilusionado, considerando que los *malls* habían devenido en un desarrollo bastardo de sus ideas originales. Hardwick, M. Jeffrey. *Mall maker: Victor Gruen, Architect of an American dream*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2003.

descanso y comida, pequeñas fuentes y flores, crean una «ciudad jardín» que no encontramos en las verdaderas calles de nuestra urbe. Pero el *mall* no es un espacio público porque, a pesar de ser de acceso prácticamente libre, no es nada transparente y dista mucho de ser multifuncional. Estas limitaciones ponen en jaque al ejercicio ciudadano y señalan el gran riesgo que corre nuestra ciudad si continúa el éxodo de las calles y parques hacia los *mall*.

Pero esperanza hay

Al mismo tiempo que ha avanzado la privatización de nuestra ciudad, también se están dando procesos de mayor presencia ciudadana en los espacios públicos. Creo que es un desarrollo –aún incipiente– de fuerzas que buscan recuperar la ciudad para todos y, en ese proceso, defender el derecho al libre tránsito. Veamos las principales manifestaciones:

- Hay un sentimiento de que la democracia de base se está perdiendo, que existe la necesidad de recuperar el control de nuestra cotidianidad y que no hay mejores lugares para expresar esto que las veredas, calles y parques que transitamos. En los últimos cinco años, los habitantes de la ciudad han salido masivamente a las calles para protestar repartijas políticas, una ley de empleo juvenil, la violencia de género, plantear reivindicaciones sindicales, manifestarse en contra de la candidatura fujimorista y otras más. Quizás lo más esperanzador es que los jóvenes han destacado en la mayoría de estas, mostrando que sus redes no solo son digitales, sino que cobran carne y hueso en el espacio público. Las fuerzas conservadoras también están utilizando con frecuencia a la ciudad para expresar su preocupación sobre la familia y protestar contra la «ideología de género».

- Igualmente han aumentado el número de movilizaciones más puntuales, normalmente en contra de medidas arbitrarias y no consultas de las autoridades y funcionarios locales que perjudicaban los espacios de todos: el *bypass* de la Av. 28 de julio, la playa Los Yuyos, los ciclistas en la Costa Verde, los peajes en Puente Piedra, entre otros.
- Asimismo, los vecinos están reaccionando a favor de los espacios públicos cercanos a sus residencias, al considerarlo como una parte esencial de la vida que construyen en la ciudad. Son espacios que se convierten en «lugares», referenciales a su forma y calidad de vida. En la práctica implica una reivindicación al «valor de uso» de la ciudad que consiste en poner la satisfacción y el bienestar de los habitantes como principal prioridad del urbanismo y la gestión de la ciudad. Se contrapone al énfasis puesto en el «valor de cambio» por el urbanismo liberal y su mercantilización de la ciudad¹⁸. Los ejemplos abundan. Los vecinos de la zona de Túpac Amaru en Independencia lucharon en contra de la privatización de la Alameda los Incas en un proyecto denominado –ni más ni menos– New Life Independencia. Bajo el esquema de la Asociación Público Privada (APP), una empresa inmobiliaria y la municipalidad distrital decían querer «modernizar» la zona con la construcción de varias torres residenciales y centros comerciales. O el alcalde de Lince que impulsa una ordenanza que termina transformando al parque Mariscal Castilla –una de las principales áreas verdes de la ciudad– en un área ornamental. Los vecinos están protestando por las medidas impuestas en este espacio público, como la prohibición a la «recreación activa» y la «aglomeración de personas y manifestaciones». Finalmente, tenemos un caso

¹⁸ Logan, J.R. y Molotch, H. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Los Angeles: University of California Press, 2007.

en San Juan de Lurigancho, en donde el alcalde no utiliza un terreno baldío y reservado para construir un hospital, sino que se le ocurre hacerlo en un complejo recreativo muy popular y lleno de vida.

- También tenemos que varios colectivos feministas y de la comunidad LGTB constantemente se manifiestan en las calles para sensibilizar la población, hacer pública sus denuncias y conquistar su lugar en lo público. Las marchas por el Día del Orgullo *Gay* son quizás las más conocidas, pero también se han organizado escenificaciones en favor de sus derechos, especialmente los conocidos como el «besatón».
- Existe un creciente interés en actividades callejeras. Destacan los festivales de «arte urbano» o «arte callejero» en los cuales grafiteros, raperos, *hip-hop*, *dj*, *bboys* y otros artistas urbanos actúan sobre la ciudad, su identidad y estética. Los parques son utilizados para funciones de danza, música, teatro y cine. De igual manera, el consumo de comida callejera ya no se limita al proveedor tradicional, sino que aparecen sistemas con ofertas más modernas como los *food-trucks* que invitan a alimentarse en el espacio público.
- De igual modo, las calles y los parques de la ciudad se van convirtiendo en centros para ejercitarse sea al caminar, correr, ciclismo, gimnasia, *thai-chi*, patinaje, *skate*, entre otros. Los vecinos de San Borja el 2008 reaccionaron inmediatamente en contra de la venta de una sección del enorme terreno del Cuartel General del Ejército –popularmente conocido como el «Pentagonito»– a particulares para proyectos de vivienda. Cualquier visita rápida a los alrededores del cuartel nos explica por qué los vecinos se resistieron: hay vías para paseantes y corredores, ciclovías, parques con juegos, zonas de recreación con actividades programadas por la municipalidad, entre otras. Un reportaje del diario

El Comercio destacó cómo «(...) el 2010, 250 mil personas se ejercitaban al año en el circuito deportivo del Pentagonito. Hoy, la cifra alcanza las 840 mil»¹⁹.

- Finalmente, habría que incluir a las innumerables luchas cotidianas de ciclistas y peatones para defender su espacio ante el acoso del parque motorizado, los dueños de mascotas que por fin respetan los derechos de los demás a un espacio limpio, la mayor accesibilidad de las veredas al incorporar rampas, la disminución de la orinada pública en muchos distritos, entre otros actos que recuperan lo público.

La extensión de la apropiación y reconquista del espacio público es muestra clara de que cada vez más limeños y limeñas valoran y ejercen su derecho al libre tránsito. Como han mostrado otras urbes: el espacio público con vida tiende a ser una de las mejores medidas para disminuir la inseguridad. Ahora nos toca seguir demandando a nuestras autoridades y convenciendo a nuestros vecinos.

¹⁹ Soto Fernández, B. «La ciudad, un nuevo espacio para ejercitarnos». *El Comercio*, Lima, 2 de julio del 2015.

Retos y perspectivas del derecho a la ciudad en Lima

Manuel Dammert Guardia / Tania Ramírez F.

Sumilla

El texto presenta una primera aproximación a los debates sobre derecho a la ciudad y politización de la ciudad en el caso de Lima. Por un lado, se discute cómo el debate sobre el derecho a la ciudad está presente en tres esferas diferenciadas (académica, política y normativa-política pública), con distintos prestamos entre ellas y que han generado que el derecho a la ciudad adquiera -por momentos- cierta ambigüedad. Además, se describe las principales tensiones que existen en cada una de estas esferas. Bajo este marco, se pasa a discutir el caso de Lima y tres tipos de «dinámicas» respecto a la ciudad que pueden ser entendidas dentro de los debates sobre el derecho a la ciudad. Finalmente, se numeran rápidamente los retos que enfrenta la incorporación del discurso del derecho a la ciudad en Lima.

Introducción

Es común decir que el Perú llega 10 o 15 años tarde a las tendencias de América Latina, aunque eso no aplicaba en el campo de la investigación y el debate urbano en el pasado. Durante la década de los años sesenta y en adelante, desde el Perú se hicieron contribuciones significativas más allá del nivel nacional: una Ley de Barriadas que fue pionera en la región; los debates sobre el caso limeño –especialmente el trabajo de John Turner sobre libertad para construir y vivienda progresiva– que marcaron la pauta en el debate regional; y trabajos como los de Aníbal Quijano que hicieron aportes fundamentales en las discusiones sobre urbanización. Lo mismo sucedería décadas después, cuando el trabajo de Hernando de Soto se posicionara como un enfoque importante –aunque erróneo– sobre la informalidad laboral y urbana¹.

Uno de los temas actuales de debate en la región es el derecho a la ciudad (DC, en adelante), entendido en un sentido amplio –y a veces ambiguo– como la participación de los ciudadanos en

¹ En una exposición, el sociólogo y urbanista Gustavo Riofrío señalaba que el Perú tuvo un rol importante en los debates sobre Hábitat I (1976), con los trabajos de John Turner, y Hábitat II (1996), con los trabajos realizados por Hernando de Soto. Luego de eso, tomándonos la libertad de parafrasear a Riofrío, el Perú ha ido perdiendo relevancia y conexión en estos debates regionales.

la producción de la ciudad y su capacidad para intervenir en la generación de proyectos alternativos al dominante. Así, en las últimas décadas se ha generado un escenario en el que coexisten tres discusiones sobre el DC: en términos de su relevancia como categoría analítica para comprender las coyunturas urbanas; como horizonte político, utópico y conjunto de distintas demandas individuales y colectivas; y del reclamo por un derecho social, enmarcado en las leyes y normativas vigentes. Cada una de estas plantea preguntas fundamentales que aún están lejos de ser respondidas y, en el caso específico de Lima, aún están en una etapa incipiente. Las siguientes páginas buscan plantear posibles soluciones a dos cuestiones: ¿cómo se sitúan, actualmente, los debates sobre el DC? y ¿cómo se expresan, en Lima, las demandas individuales y colectivas «sobre la ciudad», y si se pueden articular con el DC como demanda universal?

Préstamos y tensiones

Hoy en día encontramos discusiones sobre el DC desde fueros universitarios, pasando por los debates en organismos internacionales y privados, hasta los colectivos de ciudadanos. Estos debates resultan –por momentos– confusos. Esta situación se debe a que el DC está presente en tres ámbitos que, aunque se diferencien en rasgos centrales, se dan préstamos entre ellos. Enumeremos cada uno. El primer ámbito es el académico. En los trabajos de Henri Lefebvre en los años sesenta se da el origen de este concepto, en un contexto francés de alta politización, siendo el propio Lefebvre quien propondría el desplazamiento de las luchas políticas de los espacios de producción (obrero, fábrica) hacia la ciudad. Para Lefebvre, el DC es un «llanto y reclamo» por participar activamente en la producción de la ciudad. Y el DC se postularía bajo condiciones específicas de producción social del espacio, que se expresan en una configuración particular

de explotación y expropiación en un sistema de acumulación capitalista. En ese nudo constitutivo de la ciudad es donde el DC adquiriría importancia.

La visibilidad de esta discusión se daría décadas después de la publicación del texto seminal de Lefebvre y, a partir de trabajos de autores como Harvey o Soja, se recuperarían sus planteamientos para dar inicio a un ciclo de relectura del autor francés. Así, se desarrollará la propuesta del DC como reclamo moral, una utopía política (Harvey) de crítica al modelo de producción urbana que reproduce y vuelve persistentes los regímenes de desigualdad. Se afirmará la necesidad de regresar a la comprensión de que el DC es un «llanto de necesidad y una demanda de algo distinto», no una categoría analítica. En este camino, la categoría DC irá perdiendo –si alguna vez la tuvo con precisión– su capacidad analítica y explicativa. Es decir, aparece la primera tensión del DC entre la búsqueda por comprender los procesos que configuran las ciudades y el horizonte de transformación. Con el ánimo de entender esta tensión, es necesario que revisemos los siguientes ámbitos y los préstamos discursivos que han generado.

El segundo ámbito es el de los actores sociales. De manera conjunta con las transformaciones estructurales que experimentaron casi todos los países de América Latina en las décadas de 1970 y 1980, se produjeron cambios en el «sujeto popular» y las formas de articular sus demandas. No se equivocó Lefebvre al afirmar que las demandas estaban pasando de los espacios de producción a la ciudad; por lo tanto, los movimientos sociales urbanos –asociados principalmente a la demanda de suelo, vivienda y los servicios– adquirieron nuevas particularidades. La ciudad es el resultado –entre otras dimensiones– de la acción de individuos y colectividades que desarrollaron estrategias formales e informales para acceder al suelo y luego construir y asegurar una vivienda. Hace varios años ya no estamos en este escenario y los debates sobre estos sujetos populares han perdido relevancia y claridad.

Los cambios en el sujeto popular –aunados a la precariedad del sistema de representación basado en partidos políticos– se expresan en nuevas formas de articular demandas individuales y colectivas. Una expresión de esta coyuntura ha sido la incorporación del DC en la acción de organizaciones. Desde hace más de dos décadas observamos que distintos «movimientos» articulan un discurso sobre el DC en distintas dimensiones: como un reclamo por mejores condiciones de vida en la ciudad, pero que agrupa demandas sobre el espacio público, la seguridad, la vivienda y el suelo, el equipamiento, el acceso a la información sobre proyectos urbanos o formas de mayor participación de los ciudadanos en los gobiernos locales. Cabe recalcar que cada una de estas involucra aperturas y cierres, inclusiones y exclusiones. Toda intervención por igualdad en una dimensión involucra una forma de inequidad. Segunda tensión: ¿quién(es) son los actores que poseen la capacidad de ejercer el DC como demanda política? ¿De qué manera estas acciones pueden involucrar la generación de nuevas asimetrías e inequidades?

El tercer ámbito es el jurídico/normativo. El Estatuto de la Ciudad promulgado el 2001 en Brasil –como resultado de 13 años de presión de colectivos por la búsqueda de ampliar lo que se señalaba, parcialmente, en la Constitución de 1998– representó un hito para América Latina, donde el DC adquiriría legitimidad por el ámbito legal. Esta discusión se extendería a países como Ecuador y México, teniendo otros hitos importantes como la Carta Mundial de Derecho a la Ciudad, estableciéndose en ella como principios básicos el ejercicio pleno de ciudadanía, la función social de la ciudad y la propiedad privada, y la gestión democrática de la ciudad. En el caso de Brasil, el DC incorporaría la función social de la propiedad y la gestión democrática basada en la participación y la apropiación. Así pues, la transformación central se produjo en términos de la reforma del Estado en la transferencia

de competencias a gobiernos subnacionales y la instauración de mecanismos de participación.

Al respecto, se debe hacer algunas precisiones. Por un lado, la reforma del Estado (descentralización y participación) no es nueva en la política pública en la región. En el Perú, desde los ochentas se encuentran idas y vueltas entre asignar o despojar de importancia y funciones a los gobiernos subnacionales. En términos de las ciudades, valdría preguntar: ¿acaso estas reformas han llevado a situar la importancia de una política pública urbana? Pero a su vez, ¿cómo equilibrar la apuesta tanto en la dimensión de participación como en la de apropiación de la ciudad? Por otro lado, se encuentra el debate jurídico sobre el DC. La tercera tensión (por momentos expresada en una árida discusión) se encuentra en el debate sobre si el DC es un principio o un derecho.

Finalmente, lo cierto es que Lefebvre –como señala Holston en Brasil– no acertó del todo en sus predicciones sobre la capacidad política o transformadora del DC y su expresión en el «Sur». Y aquí surge una cuarta tensión: la demanda por el DC en América Latina parece suponer actores individuales, es decir, no provee un repertorio de acciones colectivas, sino la demanda por el reconocimiento de un derecho individual. Aquí hay dos temas centrales. Uno, las implicaciones del DC ofrecen posibilidades diferentes para dos sectores con marcos de referencia distintos: por un lado, los sectores caracterizados por la necesidad de encontrar soluciones individuales e inmediatas frente a la ausencia de la capacidad estatal; por otro lado, los sectores con posiciones sociales en condiciones de acumulación de ventajas, quienes demandan cambios en su estilo de vida, sin llegar a exigir que estas transformen las múltiples formas de reproducción de inequidades y exclusiones en una escala mayor. Dos, frente a la carencia de las instituciones para resolver problemas cotidianos y organizativos, los individuos se vuelven los responsables de sus propias soluciones. En este sentido, el DC no solo es una propuesta

sino una exigencia para limitar la acción de un Estado alejado de las lógicas de producción de la ciudad de sectores urbano-trabajadores.

¿Y Lima? Demandas urbanas

En una nueva coyuntura urbana para Lima y la región, identificamos tres dinámicas sobre las que es importante preguntar cuáles son los actores y demandas sobre la ciudad. Estas dinámicas –aún aisladas– problematizan el DC como demanda urbana y política. Revisemos cada una.

Primera dinámica, las «salidas»² individuales y, aunque en una escala micro, las salidas colectivas de los ciudadanos para enfrentar los problemas que afectan su cotidianidad, sin replantear la dinámica de producción social del espacio urbano ni enmarcarla en un lenguaje político³. Estas salidas son, además, las respuestas a los problemas que la mayoría de limeños percibe como más importantes⁴. El principal problema (para el 83.5% de habitantes) es la inseguridad ciudadana, un problema transversal a todos los residentes, pero que se acentúa a medida que el nivel socioeconómico disminuye⁵. Frente a la ausencia de políticas efectivas, la población ha generado salidas individuales,

² En el sentido aludido por Alberto Hirschman como la «posibilidad de buscar otra opción cuando los consumidores no están contentos con la que se les ofrece; la salida sirve para que los consumidores defiendan ‘su bienestar’ o mejoren ‘su posición’». En este caso, el bien o servicio que se ofrece es un bien público o público-privado, como es la seguridad o la movilidad. Hirschman, Alberto. *Salida, Voz y Lealtad: Respuestas Al Deterioro De Empresas, Organizaciones y Estados*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997 [1977].

³ Entendiendo «político» en el sentido que le da C. Mouffe, como capacidad de disenso a un orden y a las formas de exclusión que sustenta dicho orden. Mouffe, C. *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

⁴ Según los datos de Lima Cómo Vamos. Observatorio Ciudadano Lima Cómo Vamos. *Encuesta Lima Cómo Vamos. VII Informe de percepción sobre calidad de vida*. Lima: Lima Cómo Vamos, 2017.

⁵ La percepción del «barrio» como un lugar inseguro es del 42.5% en los sectores A/B, 55% en C y alcanza el 65% en los sectores D/E.

como la instalación de alarmas, disponibles solo para un sector reducido pues implican una inversión monetaria. También se tienen las salidas de escala vecinal, como el uso de rejas y la contratación de seguridad privada, que solo el 47% de habitantes de Lima manifestó haber usado como medida de prevención o protección de la delincuencia^{6, 7}. Otra salida es la conformación de juntas vecinales, que en los espacios más desatendidos se han consolidado como actores clave en la lucha contra la delincuencia, aunque mantienen una relación compleja con las instituciones oficiales, con diversos grados de cooperación, competencia y conflicto⁸. Estas salidas expresan una forma de participación y apropiación de la ciudad a escala vecinal que también implican segregación y exclusión.

El segundo problema más importante según los habitantes de Lima es el transporte (52.9%). 1 de cada 4 habitantes se moviliza en transporte colectivo para ir al trabajo, oficina o centro de estudio. Las salidas individuales, como el uso de transporte particular, están disponibles para un sector muy reducido de la población (solo 9.4%). Las combis y rutas informales fueron una salida en un contexto de expansión de la ciudad y ausencia de una red de transporte que conecte la ciudad. El Estado ha recurrido a soluciones de infraestructura y equipamiento como el Metropolitano y la Línea 1 del Metro de Lima, que representan una insuficiente cobertura de las rutas utilizadas; además, los intentos de reforma del transporte público no han contado con el apoyo político e institucional necesario para garantizar su continuidad.

⁶ GFK. *Seguridad Ciudadana. Encuesta Nacional Urbana*. Lima: GFK, 2014.

⁷ GFK. *Estudio de Opinión Pública Nacional Urbano-Rural*. Lima: GFK, 2015.

⁸ Los distritos con mayor número de juntas vecinales son: San Juan de Lurigancho (244), El Agustino (178), La Victoria (176), Callao Cercado (155), Puente Piedra (143), Lurín (142), Ate (120) y Carabaylo (115). Instituto de Defensa Legal (IDL). *Informe anual de seguridad ciudadana 2016. Una nueva oportunidad para la seguridad ciudadana*. Lima: IDL, 2016.

La contaminación ambiental (24.7%) y la limpieza pública y acumulación de basura (23.4%) son el tercer y cuarto principal problema en Lima. En cuanto a demandas ambientales, si bien existen grupos y redes de activistas y defensores ambientales⁹, estas no tienen un alcance a escala metropolitana en tanto ningún actor político ha enmarcado un proyecto de ciudad en un discurso ambientalista. En este tema hay una agenda de investigación pendiente sobre las respuestas frente a problemas ambientales. Por ejemplo, un seguimiento de denuncias y acciones frente a la acumulación de basura y desmonte en áreas de la ciudad que concentran a los ciudadanos más excluidos, o sobre los casos de injusticia ambiental como la ubicación cercana a zonas industriales. Estos seguimientos permitirían ampliar el conocimiento sobre las salidas de los ciudadanos de Lima y su potencial para plantear algún antagonismo relacionado con la producción del espacio urbano.

Segunda dinámica, los episodios de acción colectiva frente a la implementación de políticas asociadas al gobierno metropolitano que evidencian los límites de la intervención de ciertas políticas de recuperación del control estatal en ciudades afectadas por desigualdades persistentes, segregación y mercados de trabajo precarios. Esta dinámica agrupa distintas acciones que pueden señalarse bajo la idea de resistencias (parciales), donde se incluyen episodios de acción colectiva resistentes a las intervenciones estatales y que afectan los intereses de actores vinculados a economías informales, beneficiarios de años de ausencia de regulación estatal, y aquellos que se encuentran en posiciones de exclusión social. En estos episodios, los protagonistas son

⁹ Un ejemplo de acción en defensa ambiental en Lima Metropolitana es la red de defensores de las Lomas de Lima (lomas en distritos como Carabayllo, Pachacamac, Rímac y otros), que impulsan prácticas y agendas a favor de la conservación de estos ecosistemas en un contexto de presiones socioambientales como los procesos de expansión urbana, tráfico de tierras y la degradación ambiental de la misma ciudad.

habitantes de la «ciudad popular», sin mediaciones partidarias. Estas respuestas son de corta duración, disruptivas y pueden recurrir al uso de la violencia y encontrar represión estatal.

Las protestas de habitantes de Manchay y de transportistas provocaron que la Municipalidad Metropolitana de Lima cancelara la ruta de un alimentador que reemplazaría las combis del sector informal en el marco de la reforma del transporte. Para los habitantes de Manchay, el establecimiento de un alimentador del Corredor La Marina-Javier Prado y retiro de «combis» significaba un aumento diario de la tarifa de s/. 0.7 a s/. 1.2, es decir, un aumento considerable del gasto familiar; mientras que los transportistas también serían afectados por la imposibilidad de trabajar en esas rutas. La protesta devino en enfrentamientos con la Policía hasta que la gestión de Castañeda Lossio retrocedió y autorizó que las combis continúen operando.

Otro ejemplo en este sentido fueron las movilizaciones de comerciantes de La Parada que se resistieron al desalojo de un espacio que la autoridad municipal quería «recuperar» como un espacio público. Estas acciones provocaron muertos y heridos. Un ejemplo más fue la protesta de vecinos de Puente Piedra, con el bloqueo de vías y la quema de las instalaciones de los peajes, en contra del cobro de peaje por parte de una concesionaria privada a cargo de la ejecución de obras viales en la Panamericana Norte, pues suponía la elevación significativa del costo de movilización hacia otros puntos de la ciudad.

Lo que evidencian estos conflictos son los límites y costos de impulsar intervenciones urbanas en una ciudad que es producto tanto del capital financiero e inmobiliario como de las redes de comercio y trabajo «formal/informal» que articulan intereses de actores como comerciantes de La Parada, transportistas o vecinos. Estos también evidencian que los intentos por parte del Estado, en asociación con el capital privado –concesiones para la ejecución de obras públicas–, para contrarrestar la desregulación de servicios

públicos, suponen un costo para los habitantes que poseen distintas carencias materiales.

La tercera dinámica es la acción colectiva impulsada por asociaciones vecinales, grupos de activistas y colectivos académicos y políticos que está arraigada en ciertos territorios (como lo ilustra la defensa de espacios públicos y el activismo en contra de obras de infraestructura específicas), dando cuenta también de lo urbano como escenario de disputa por las dinámicas de explotación de los recursos. Si bien es posible identificar experiencias previas de luchas de grupos de activistas, el tercer período del gobierno municipal de Castañeda Lossio es el contexto en el que diversas manifestaciones han demostrado su potencial para antagonizar las dinámicas de producción del espacio urbano; no obstante, han tenido poca capacidad de mantenerse en el tiempo y no se han logrado articular en un discurso claro sobre el DC.

Un antecedente clave fueron las disputas frente a la decisión de la gestión de Castañeda Lossio de construir un pase a desnivel en la Av. 28 de julio. En abril (2015) nace «Toma el *bypass*» como confluencia de activistas, estudiantes y colectivos políticos y artísticos que ocuparon el área de construcción y luego la plaza Bélgica con la demanda de cancelación de la obra. Esta experiencia articuló diversos cuestionamientos al carácter excluyente de proyectos de infraestructura vial que privilegian e incentivan el uso del automóvil, a la fragmentación del espacio público, a la reducción de las áreas verdes y a la eliminación de ciclovías. Dichas acciones dieron paso a la organización de la marcha «#15A Destruyendo: La marcha por los 100 días». En este contexto los estudiantes de arquitectura de Lima fueron un actor importante pues venían impulsado un proceso de articulación de los centros de estudiantes de las facultades de arquitectura en Lima¹⁰. Este proceso se fortaleció durante las acciones alrededor de «Toma el

¹⁰ Díaz Paz, Gustavo. «UDEAL: Nosotros somos el 'ya basta'». *maquetasaparte.lamula.pe*, Lima, 2 de junio del 2015. Ver en: goo.gl/8yx3Dk

bypass» y dio origen a la Unión de Estudiantes de Arquitectura de Lima (Udeal), con un discurso a favor de una Lima planificada y crítico del papel del Colegio de Arquitectos del Perú por la ausencia de una postura pública frente al paso a desnivel y al modelo de gobierno de la ciudad.

Además de «Toma el *bypass*», se puede identificar un conjunto de acciones de resistencia ante medidas como los intentos de privatizar espacios públicos e imponer obras arbitrarias (ver la tabla n° 1). Estas acciones, si bien ancladas en territorios específicos, politizan lo «público» pues defienden, por ejemplo, el carácter de recreación y encuentro de algunos espacios frente a la posibilidad de darles otro uso asociado al mercado o a la construcción de obras viales que privilegian el uso del automóvil particular por ser una salida excluyente al problema del transporte. Estos son tipos de conflictos de proximidad o «no en mi patio trasero». Es decir, como reacciones puntuales a hechos que suceden en la proximidad de sus residencias.

Estas iniciativas y colectivos vecinales se han ido encontrando en diversos espacios. Por ejemplo, en la demanda de rendición de cuentas¹¹ «Habla Castañeda», se ha denunciado falta de transparencia e indicios de corrupción asociados a la gestión municipal, promoviéndose el encuentro entre actores políticos y ciudadanos y una plataforma de oposición a la gestión metropolitana actual. Otro ejemplo relevante es la Udeal y la importancia que ha tenido en la articulación de distintos actores, así como en la convocatoria de dos marchas (en noviembre del 2016 y julio del 2017). Luego de ambas marchas, se han impulsado esfuerzos para fortalecer un espacio de carácter vecinal que, apelando al DC de manera explícita, busque articular un conjunto

¹¹ Mecanismo de control ciudadano contemplado en la ley n° 26300 mediante la cual los ciudadanos pueden exigir que la autoridad municipal responda un pliego de preguntas sobre el uso de recursos públicos, si validan un cierto número de firmas de adherentes. Para el caso de Lima Metropolitana, se requieren 25 000 firmas válidas.

de demandas dispersas y resignificar a la ciudad de Lima como espacio de disputa.

Tabla n° 1
Acciones de resistencia frente a amenazas

Iniciativas en defensa del espacio público	Amenazas de transformación de uso (privatización e iniciativas públicas)
Defiende El Parque Castilla (Lince)	Restricción de la recreación mediante la Ordenanza Municipal n° 376/2016 de la Municipalidad Distrital de Lince.
En Defensa del Parque Elías Aguirre (Lince)	Iniciativa privada para construir estacionamientos subterráneos; declarada de interés mediante el Acuerdo de Consejo n° 049-2016 de la Municipalidad Distrital de Lince.
Junta juvenil en Defensa de Monteverde (San Juan de Lurigancho)	Iniciativa pública para construir un hospital del Ministerio de Salud.
Salvemos parque Manhattan (Comas)	Iniciativa privada para la construcción de un supermercado.
Yuyos se defiende (Barranco)	Iniciativa privada para la concesión de la playa para establecer negocios.
Manifestaciones en contra del <i>bypass</i> de Av. 28 de julio, tres <i>bypass</i> en la Av. Salaverry (Jesús María Resistencia), <i>bypass</i> entre las avenidas Las Américas y Esmeralda (Frente Balconcillo), <i>bypass</i> Benavides, <i>bypass</i> Aramburú	Iniciativa pública de la Municipalidad Metropolitana de Lima, contemplada en su Plan de Desarrollo Local Concertado.

Límites y posibilidades del DC como plataforma

De manera apresurada, cinco rasgos destacan del DC en Lima. Primero: el DC opera como demanda política de cambio, pero –principalmente– es utilizado para frenar las intervenciones de las instancias de gobierno. Más allá del juicio que podamos

hacer de estas intervenciones, la situación refleja lo siguiente: no es posible trasladar el debate sobre el DC entre «ciudadanos» y «capital privado» sin considerar las particularidades que posee la configuración de la ciudad y lo fundamental que ha sido lo «informal» como estrategia de resolución de problemas (vivienda, trabajo y seguridad). Segundo: una de las afirmaciones en las que Lefebvre tuvo razón es que el DC es «llanto y demanda». Sin embargo, se ha perdido la fuerza descriptiva y se aleja cada vez más de las perspectivas que ubican el conflicto en el centro de las relaciones que «producen» ciudad. Actualmente el DC es llanto y demanda desde la exclusión y contra las intervenciones del poder público que la reproduce, a la vez que es reclamo por una vida urbana distinta pero no solo de sectores excluidos. Así, el DC es articulado por sectores que tienen posiciones diferentes en acceso a recursos materiales, simbólicos y en relaciones asimétricas respecto a los procesos de configuración de la ciudad. El problema parece ser que muchas veces son los segundos (sectores con mayores recursos y posición social) los que están presentes en la esfera pública definiendo los alcances del DC. Tercero: existe una falta de capacidad del Estado para resolver los problemas que la gran mayoría de los peruanos experimenta en su cotidianidad y que se resuelven con «salidas» individuales y colectivas. En este sentido, el reto es cómo reposicionar el DC en la vida cotidiana. Cuarto: el DC es un proyecto, un discurso en construcción y, por el momento, es un discurso reactivo que no termina por convertirse en una plataforma «intra y extra» sectores y demandas. La politización de lo urbano será un proyecto en la medida en que logre plantear alternativas de producción y apropiación de la ciudad; que reconozca el papel histórico de las salidas individuales y colectivas en la producción de Lima (autoconstrucción, organizacional vecinal); que ponga en evidencia sus límites en la búsqueda del derecho de apropiación de la ciudad más allá de sus barrios; y que evidencie las injusticias en la distribución de recursos y bienes comunes como la seguridad,

el derecho a un ambiente limpio y el derecho al tránsito en Lima. Quinto: existe una dificultad –organizativa y discursiva– para cuestionar la producción de bienes públicos a escala mayor a la vecinal/residencial. Dicho esto, si seguimos nuestra propensión a estar rezagados de las tendencias regionales, quizá nos toca esperar que el DC entre en crisis en otros países para que aquí pueda convertirse en alternativa.

Parte II

Estudios



*Kenny Caballero M.
Luis García-Calderón S.
Ramiro García Q.
Miriam Green
Pavel Lozano L.
Rebeca Marcés E.*

*Jaime Miyashiro T.
Patricia Pinto A.
Delmy Poma B.
Dora Rubio B.
Katherine Tamariz C.*

El derecho a la ciudad lo construimos todas y todos

*Ramiro García Q. / Jaime Miyashiro T. /
Rebeca Marcés E. / Dora Rubio B. / Miriam Green*

Sumilla

Lima es la segunda ciudad más densamente poblada de América Latina, la undécima más densamente poblada del mundo y la segunda ciudad capital más poblada del mundo asentada sobre un desierto. Lima cuenta con serios problemas de sostenibilidad, pues evidencia debilidades en donde las necesidades superan de manera exponencial lo que la ciudad puede ofrecer como calidad de vida, repercutiendo esas debilidades principalmente en los más pobres. La planificación urbana ha sido abandonada no solo por las autoridades, también por el conjunto de actores que se encuentran en el territorio, lo que provoca una situación de descontrol y desgobierno urbano sin contar con un rumbo claro hacia dónde avanzar para el logro de una ciudad con mejor calidad de vida.

No hay fórmulas para implementar el derecho a la ciudad. Cada contexto social, cultural y político debe encontrar los mecanismos apropiados que apunten a implementar el derecho a la ciudad y las estrategias que mejor correspondan, así como la priorización de temas en su propia agenda. En lo que no es posible discrepar es en la importancia que en estos procesos deberán tener las dimensiones sociales y organizativas de sus habitantes. Es decir, tener en su base a organizaciones, instituciones y movimientos sociales capaces de articular iniciativas y propuestas que permitan que el derecho a la ciudad deje de ser un eslogan o un buen deseo, y pase a ser un instrumento político capaz de transformar la realidad urbana.

El arte de hacer ciudad consiste en lograr hacer de las ciudades espacios de solidaridad donde la participación e involucramiento social constituyan un pilar imprescindible. No se trata de lograr la mejor ciudad del mundo, sino de hacer la mejor ciudad para el mundo.

Charles Landry

Presentación e introducción

Resulta interesante y anecdótico recordar que cuando Henri Lefebvre publicó en 1968 su libro *El derecho a la ciudad*, se cumplían veinte años de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual proclama y establece, a nivel mundial, los derechos humanos fundamentales. Como se puede apreciar actualmente, el planteamiento del derecho a la ciudad no es nuevo y en él se ve reflejada la necesidad por repensar la idea de «humanizar» las ciudades. Este derecho, sin embargo, cuestiona finalmente mucho de lo que propone el urbanismo moderno que, en su equivocada idea de generar «orden y eficiencia» en las ciudades, no toma en consideración las características, particularidades y formas de vida de quienes habitan en ella, y tal como se menciona

en el prólogo del libro de Lefebvre¹, enfrenta el reto de que: «(...) es más fácil construir ciudades que vida urbana (...).».

Siguiendo la línea analítica de Lefebvre, entendemos que dotar de ciudad significa contar con los elementos indispensables que le dan vida a una metrópoli, elementos que constituyen y configuran el ritmo, la escena y la trascendencia de una ciudad, y que responden no solamente a las necesidades básicas de las personas sino que otorgan la posibilidad del gozo de los espacios y de los derechos colectivos².

A la luz de los casi 50 años de producida la conceptualización sobre el tema, vemos también que las luchas de aquel entonces por lo que representa la vida en las urbes siguen tan vigentes ayer como hoy, con la diferencia de que actualmente más de la mitad del mundo vive en ciudades³, siendo las más nuevas las de África y las del sudeste de Asia, que crecen a velocidades tan vertiginosas que la idea de la racionalidad del urbanismo propuesto por el movimiento moderno, a través de su lógica del funcionalismo, queda abiertamente desfasado, mostrándose sobre todo poco eficiente.

En la actualidad, la lucha por orientar de otra manera la lectura de la urbanización y encontrar nuevas vías para lograr ciudades exitosas y de calidad para sus habitantes ha sido constante y permanente. Así, en 1992 se llevó a cabo en Río de Janeiro la segunda Cumbre de la Tierra, donde se postuló un tratado sobre la urbanización, denominado: Por ciudades, villas y poblados

¹ Lefebvre, Henri. El derecho a la ciudad. Barcelona: Ediciones Península, 1978.

² Oficina Regional para América Latina de Habitat International Coalition - América Latina (HIC-AL). El Derecho a la Ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate Coalición Internacional para el Hábitat. Ciudad de México: HIC-AL, 2008.

³ John Wilmoth, director del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (Undesa), manifestó el 10 de julio del 2014 que el 54% de la población mundial actual reside en áreas urbanas y que se prevé que para 2050 llegará al 66%. Ver: goo.gl/lfl0RI

justos, democráticos y sustentables. Con el mismo objetivo de esclarecer las miradas sobre las ciudades y el nuevo urbanismo aplicable a estas, en el evento promovido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), denominado: Hacia la Ciudad de la Solidaridad y la Ciudadanía (Estambul, 1995), también se planteó un acercamiento sobre las ciudades desde lo social. En este recorrido destaca, sin embargo, la elaboración de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, promovida en el marco de la realización del primer Foro Social Mundial (Porto Alegre, 2003), luego mejorada y refrendada tanto en el Foro Social de las Américas (Quito, 2004), en el Foro Mundial Urbano (Barcelona, 2004), como en el quinto Foro Social Mundial (Porto Alegre, 2005).

Es importante destacar que en este proceso de perfilar la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, una característica significativa ha sido su naturaleza social, pues se trata de una iniciativa trabajada desde la sociedad civil organizada a nivel global. Llegar al documento final ha llevado un largo proceso de discusión que ha sido de enriquecimiento y que ha permitido fortalecer la propuesta, destacándose el que haya sido construida por aquellas mujeres y hombres productores sociales del hábitat⁴ que, día a día, hacen y construyen la ciudad que anhelan para sus familias. La iniciativa de formular esta carta se orienta, en primer término, a luchar contra todas las causas y manifestaciones de

⁴ Todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de autoproductores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro. Los procesos de producción y gestión social del hábitat se dan tanto en el ámbito rural como en el urbano, y pueden tener origen en las propias familias actuando individualmente, en grupos organizados informales, en empresas sociales como las cooperativas, o en las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), entre otros. Las variantes autogestionarias incluyen desde la autoproducción individual espontánea de vivienda hasta la colectiva, que implica un alto nivel organizativo de las y los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del hábitat. Ver: Ortiz Flores, Enrique. *Producción social de la vivienda y el hábitat*. Ciudad de México: HIC-AL, 2012.

exclusión: económicas, sociales, territoriales, culturales, políticas y psicológicas, constituyéndose una expresión del interés colectivo⁵. De ahí que no se limita a ser una propuesta de «carta de derechos humanos en la ciudad», sino que se concibe como un instrumento capaz de promover y garantizar el derecho de todos y todas a la ciudad, en sus múltiples dimensiones y componentes⁶.

En este devenir, el año 2014 se constituyó la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad como espacio de acción que apunta incidir en los procesos nacionales y locales relacionados con la definición e implementación de políticas y agendas urbanas orientadas al desarrollo de ciudades más justas, inclusivas y democráticas. Esta plataforma está constituida por un conjunto de organizaciones de la sociedad como son la Coalición Internacional por el Hábitat (HIC), ActionAid, Cities Alliance, Alianza Internacional de los Habitantes (AIH), Comisión de Derechos Humanos e Inclusión Social de la United Cities and Local Governments (CGLU), Foro Nacional de Reforma (SDI), Mujeres en el Empleo Informal: Globalización y Organizando (Wiego), Hábitat para la Humanidad, Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV) y Streetnet.

A nivel local, en el Perú, con un espíritu similar, desde el 2014 la Unión de Estudiantes de Arquitectura de Lima (Udeal) abrió un proceso metropolitano de reivindicación de la planificación de la ciudad, logrando a través de importantes movilizaciones poner el tema en la agenda pública.

En la actualidad, la Udeal, junto con la creciente participación de otras organizaciones de la sociedad civil, viene impulsado la realización de un Encuentro Vecinal Metropolitano por el Derecho a la Ciudad, con la participación de un conjunto de organizaciones,

⁵ Oficina Regional para América Latina de HIC-AL. El Derecho a la Ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate Coalición Internacional para el Hábitat. Ciudad de México: HIC-AL, 2008.

⁶ Oficina Regional para América Latina de HIC-AL. El Derecho a la Ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate Coalición Internacional para el Hábitat. Ciudad de México: HIC-AL, 2008.

instituciones y movimientos que también luchan por el derecho de los ciudadanos (mujeres y hombres de todas las generaciones), quienes demandan a las autoridades de la ciudad propuestas de planes, presupuestos y políticas públicas en favor de las personas que transitamos, producimos, disfrutamos y sufrimos la ciudad de Lima.

Fundamentos y definiciones del derecho a la ciudad

El vertiginoso ritmo del crecimiento de nuestras ciudades plantea grandes desafíos y problemas a la convivencia social. Si tomamos como referencia el caso de la ciudad de Lima para entender esta problemática, que en la actualidad implica ya a más de la mitad de la humanidad viviendo en ciudades, nos encontramos con una metrópoli de casi diez millones de habitantes que ha multiplicado en casi trece veces su población en un período de cinco décadas.

Este crecimiento de las ciudades y aumento de la urbanización que hace de América Latina la zona más urbanizada del planeta, según da cuenta el informe: *Estado de las Ciudades de América Latina y El Caribe 2012*⁷, ubica a Lima como la segunda ciudad más densamente poblada de América Latina, la undécima más densamente poblada del mundo y la segunda ciudad capital más poblada del mundo asentada sobre un desierto⁸. Esta situación hace de Lima una ciudad con serios problemas de sostenibilidad en perspectiva, pues evidencia un punto serio de debilidad en el que las necesidades superan de manera exponencial lo que la

⁷ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Río de Janeiro: ONU-Hábitat, 2012.

⁸ Este último dato es importante recalcarlo porque si bien se considera a El Cairo como la primera ciudad capital asentada sobre un desierto, esa metrópoli cuenta con el río Nilo como su principal fuente de agua potable (con un caudal de casi 2800 m³/s), mientras que Lima apenas dispone de 10 a 30 m³/s de agua del río Rímac, su principal fuente de agua potable.

ciudad puede ofrecer como calidad de vida, repercutiendo esas debilidades principalmente en los más pobres (con derechos vulnerados y escasas posibilidades acceder a servicios básicos en los territorios que habitan). Otras ciudades del mundo enfrentan otros retos propios de la urbanización, colocando todas ellas sobre la mesa la importante agenda del derecho a la ciudad.

En una lectura más amplia sobre la realidad de las ciudades, nos topamos entonces con un panorama de desigualdad en el que la exclusión y segregación son el pan de cada día, expresados en la apropiación, explotación y privatización de los espacios públicos para beneficio de algunos pocos y en detrimento de contar con ciudades en las que se afiance y respete el derecho de todos y todas a la ciudad. Esta situación evidencia la falta de articulación existente entre los intereses de la sociedad civil y el papel que cumple el Estado, caracterizado en la mayoría de los casos por su poca voluntad por promover políticas de vivienda que beneficien en primer término a quienes más lo necesitan. Comportamiento que se ha agravado en países como el Perú, en los que la planificación urbana ha sido abandonada, no solo por las autoridades, sino por el conjunto de actores que se encuentran en el territorio, lo que provoca una situación de descontrol y desgobierno urbano sin contar con un rumbo claro hacia dónde avanzar para el logro de ciudades con mejor calidad de vida.

En la actualidad, en muchas ciudades antes que una concertación urbana y un mejor acondicionamiento de sus territorios, lo que se promueve es la mercantilización del suelo sin restricciones por falta de una política urbana seria, generando violencia inmobiliaria sin control. Es el caso de la construcción de megaedificaciones de microviviendas que se ofertan de modo masivo destinadas a sectores socioeconómicos medios y altos, proceso que supone a su vez el desalojo y desplazamiento de los sectores socioeconómicos bajos ocupantes de esos suelos a lugares con menor «plusvalía» para el mercado inmobiliario.

Para hacer frente a situaciones como la expuesta en el párrafo anterior, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad propone: «El usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social». Esta propuesta rescata el principio del derecho colectivo a la ciudad, esto es, para todas y todos sus habitantes, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. En ese sentido, se remarca que la «función social de la propiedad» en la ciudad no implica eliminar el derecho de propiedad sino más bien propone hacer conciencia respecto a que el derecho a la propiedad suponen también una función social de la misma, y como tal debe responder a las necesidades colectivas de los habitantes de las ciudades y no regirse únicamente por los intereses económicos particulares e individualistas⁹.

En esa perspectiva, David Harvey propone que el derecho a la propiedad no es simplemente el derecho de acceso a lo que ya existe, sino el derecho a cambiarlo a partir de nuestros anhelos más profundos. Por ello, necesitamos estar seguros de que podremos vivir con nuestras creaciones, pero sobre todo que tenemos el derecho de rehacernos (y rehacer lo que hemos creado) instaurando un entorno urbano cualitativamente diferente y accesible a todos y todas. Así, se plantea la idea de apropiarse del derecho a la ciudad como propuesta política de cambio y alternativa a las condiciones de vida urbana creadas por las políticas capitalistas, hoy neoliberales¹⁰. A partir de ello, otros autores como Mark Purcell plantean que: «El derecho a la ciudad de Lefebvre implica

⁹ Oficina Regional para América Latina de HIC-AL. El Derecho a la Ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate Coalición Internacional para el Hábitat. Ciudad de México: HIC-AL, 2008.

¹⁰ Sugranyes, Ana y Mathivet, Charlotte. *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition (HIC), 2010.

reinventar radicalmente las relaciones sociales del capitalismo y la estructura espacial de la ciudad»¹¹. Por ello resulta importante recordar que Lefebvre afirmaba que: «El derecho a la ciudad no puede concebirse como el simple derecho de visita o de regreso a las ciudades tradicionales. Puede formularse solamente como derecho a la vida urbana, transformada, renovada»¹².

Dicho lo anterior, podemos afirmar también que el derecho a la ciudad supone una relación estrecha y directa entre tres elementos: los derechos humanos, la democracia y el territorio. En ese sentido no debería sorprender que el derecho a la ciudad llame a la lucha por el ejercicio pleno de la ciudadanía, garantizando el derecho a un lugar seguro donde vivir en paz y con dignidad, en el que existan espacios de interlocución Estado-sociedad civil que permitan entender la función social de la ciudad, garantizando una gestión, producción y desarrollo más democrático de todos y todas quienes viven en ella. Por tanto, el proclamar el derecho a la ciudad no se refiere a la ciudad tal como hoy la conocemos y padecemos, sino que apunta a la construcción de otra ciudad posible, incluyente en todos los aspectos de la vida (económicos, sociales, culturales, políticos, espaciales, etc.); sustentable y responsable; una ciudad espacio de la diversidad, la solidaridad y la convivencia; democrática, participativa, viva y creativa. Una ciudad que no crezca a costa de su entorno, del campo o de otras ciudades¹³.

¹¹ Purcell, Mark. «El derecho a la ciudad y los movimientos urbanos contemporáneos». *Rue Descartes. Droit de cité*, vol. 63, n.º 1. París: Collège international de Philosophie, 2009, pp. 40-50. Cita original en francés: «Le droit à la ville de Lefebvre implique de réinventer radicalement les relations sociales du capitalisme et la structure spatiale de la ville».

¹² Lefebvre, Henri. *Le droit à la ville*. París: Ed. Economica, 2009. Cita original en francés: «Le droit à la ville ne peut se concevoir comme un simple droit de visite ou de retour vers les villes traditionnelles. Il ne peut se formuler que comme droit à la vie urbaine, transformée, renouvelée».

¹³ Oficina Regional para América Latina de HIC-AL. *El Derecho a la Ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate Coalición Internacional para el Hábitat*. Ciudad de México: HIC-AL, 2008.

La brújula y la metodología de análisis por el derecho a la ciudad

Durante el séptimo Foro Urbano Mundial, realizado en la ciudad de Medellín el año 2014, se presentó una metodología de intervención en barrios marginales denominada: La Brújula. Esta metodología, producida por el Programa Interdiseño para el Desarrollo Urbano Sustentable (IDUS) de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, es innovadora, apostándose por aplicar el enfoque de acceso a derechos como el camino para la intervención urbana en barrios marginales de la ciudad.

En el foro se informó que La Brújula fue probada en algunas zonas de la ciudad de Buenos Aires con resultados interesantes, referidos tanto a la relación directa que hay entre la normatividad existente y las posibilidades de alcanzar la mejora de ciertos equipamientos urbanos, como también a la relación existente entre el acceso a derechos y la fortaleza de las organizaciones sociales para la exigencia de los mismos. Consideramos que esta propuesta metodológica ayuda a entender, y sobre todo a ordenar, las diferentes variables que se analizan para comprender y rescatar el derecho a la ciudad en determinados contextos latinoamericanos.

En ese sentido, cuando se trata de analizar el acceso de las personas a equipamientos de tipo privado, como puede ser el acceso a vivienda social para sectores de escasos recursos, se evidencia que de no existir una normativa clara y específica sobre el particular, muy probablemente esta necesidad nunca sea satisfecha. Un ejemplo de esto, en el caso de Lima, es la instauración del Programa Metropolitano de Vivienda Popular¹⁴, creado durante la gestión metropolitana de la alcaldesa Susana Villarán y al que, sin embargo, nunca se le dotó de instrumentos normativos para

¹⁴ www.munlima.gob.pe/programas/ciudad/programa-metropolitano-de-vivienda-popular

facilitar su financiamiento y operatividad, por lo que actualmente solo aparece como una página web dentro del portal del municipio de Lima, carente de cualquier posibilidad de ejecutarse. Y es que temas como la dotación de agua potable, fuentes de energía, comunicación, saneamiento, manejo de residuos, equipamiento de salud, educación y recreación de acceso a las grandes mayorías, al no contar con un marco normativo y regulatorio claramente establecido, pueden fácilmente degenerar en acceso desigual a la vivienda, pero sobre todo en el acceso solo para quienes puedan pagarlo.

Sin duda el derecho *per se* no es nunca sinónimo ni garantía de obtención de los beneficios que este le confiere, más aún si no existe la organización social que lo respalde y luche por hacer real el acceso declarativo de tal derecho. Así cabe preguntarse, por ejemplo, de qué sirve la normativa para combatir el maltrato y trabajo infantil si no existe dentro de la sociedad civil la suficiente organización social capaz de abolir esta situación. O en el tema de salud, cuando se proclama que existe el derecho a asegurar una vida física y mentalmente saludable (vida/trabajo en un medioambiente no contaminado, una vida sin maltrato/presión) si es que no se lucha por hacer realidad la obtención del mismo.

Los derechos de las personas, como los referidos a temas específicos como la movilidad, el medioambiente, la seguridad, entre otros, tienen un correlato de realidad en función a su relación con quienes los defienden y la fortaleza que puedan conseguir para plasmar su vigencia o la violación de los mismos. En ese sentido, presentamos brevemente, a modo de ejemplo, tres casos de estudio que permiten reforzar la idea que manejamos sobre la importancia de atender a la relación directa que debe existir entre la capacidad de las organizaciones sociales para hacer sentir su voz y la posibilidad de estas para acceder efectivamente a los derechos por los que luchan, no solo de manera declarativa o principista.

Tres casos de estudio

Los tres casos de estudio que se presentan los hemos considerado importantes de divulgar por encarnar experiencias significativas de acción que han comprometido a diversos actores, niveles organizativos y demandas específicas en la ciudad de Lima con el propósito de instaurar una ciudad más humana mediante el aporte de la participación de sus actores.

Hemos tomado estos casos como ejemplos reveladores en medio de la diversidad de movimientos y temas que se discuten a diario para seguir mejorando la ciudad, imposibles de ser abordados en su conjunto por las limitaciones de este artículo. Consideramos que la breve descripción de las experiencias de estas tres agrupaciones permitirá de todos modos compartir un acercamiento a los cambios que son posibles de lograr en las ciudades complejas, como Lima, mediante la participación y movilización ciudadana.

Las organizaciones que se presentaran a continuación se ubican en diferentes zonas de Lima, y atienden a movilizaciones en torno a diferentes intereses: provisión de servicios básicos, espacios públicos, movilidad y vivienda. Intentamos, a partir de ellas, mostrar el marco de una diversidad de organizaciones y movimientos sociales existentes que comienzan a encontrarse y dialogar en el contexto del debate y la apuesta por incorporar activamente el derecho a la ciudad en la agenda social y política de nuestras sociedades.

Virgen de la Candelaria

Es un asentamiento humano ubicado en la parte alta de uno de los cerros de la zona de Nueva Esperanza, en el distrito de Villa María del Triunfo, al sur de Lima, constituido por población viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema, tanto si se considera el nivel de ingreso de las familias como el acceso a

servicios básicos. La pobreza y la pobreza extrema son los niveles más graves de carencia, no pudiéndose cubrir alguna o todas las necesidades básicas de los seres humanos. El Banco Mundial traza el umbral económico en estos casos en 1.25 dólares diarios, lo que corresponde al 20% de la población mundial.

En este asentamiento humano los lotes de vivienda ocupados y considerados activos son 160, estimándose una población total de 650 habitantes que viven en viviendas de autoconstrucción en proceso, contando con electricidad implementada y distribuida por la empresa privada Luz del Sur, logrando acceder a agua potable gracias a un proceso de autogestión. La antigüedad del barrio es de ocho años, siendo fundado en base a un proceso de toma de tierras que progresivamente están siendo habilitadas como urbanas.

No cuentan con centros educativos primarios o secundarios, por lo que los estudiantes de esta zona tienen que trasladarse a otros barrios, ubicados en la parte baja del cerro. Tampoco cuentan con algún centro de salud público, disponiendo solamente de un consultorio de nutrición implementado por la Organización No Gubernamental (ONG) Alpani. La organización social de sus vecinos está constituida por una junta directiva, siendo su coordinador el señor Santos Quispe.

En el caso de este asentamiento humano es interesante destacar que gran parte del acceso obtenido a servicios ha sido posible a pesar de ser un asentamiento emplazado en una zona de accidentada topografía y evidente vulnerabilidad. Si bien aún es significativo el déficit de infraestructura que evidencia el asentamiento, en cuanto a muros de contención y/o escaleras, también es destacable indicar que han obtenido logros importantes considerando los pocos años que tiene de fundado. Además de los servicios básicos, han implementado mejoras de su espacio público, logrando contar con un local comunal, guiados bajo una sola consigna, que es la de mejorar la calidad de vida de sus pobladores. ¿Cómo lo han conseguido? Tal y como relata el señor

Santos, su dirigente principal: «en base a reclamos, exigencias a las autoridades y pedidos de colaboración a las ONG».

Parque Mariscal Castilla

El parque Mariscal Castilla, de 11 hectáreas de extensión, está ubicado en el distrito de Lince, dentro del llamado casco urbano tradicional de Lima. Cuenta con más de 1500 árboles y alberga a 30 especies de aves. Se inauguró como parque público en 1953. El 10 de junio del año 2010, la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante la Ordenanza n° 1391, declaró al Parque Ramón Castilla como «área de reserva ambiental» por los servicios ambientales que brinda a la comunidad. Este reconocimiento oficial lo convirtió en un área protegida de la ciudad en la que predomina el elemento natural y en la cual el desarrollo de infraestructura o suelo urbanizado debería mantenerse en un mínimo para conservar así su esencia.

Este parque, como espacio de uso público, es de libre acceso para todas y todos los ciudadanos bajo la obligación de no alterar su buen estado: entre otras disposiciones están prohibidas las actividades comerciales, el consumo de alcohol, cambiar/añadir elementos al parque, la instalación de avisos publicitarios o ensuciar sus áreas. La municipalidad distrital es responsable de asegurar el cuidado del parque y que las áreas verdes no sean ni vendidas ni alquiladas.

Siendo la disponibilidad de áreas verdes un bien muy escaso en la ciudad de Lima, el parque Mariscal Castilla se ha convertido en un lugar central de recreación en la ciudad, sobre todo para los vecinos más próximos. El parque Mariscal Castilla es pues un espacio público exitoso que tiene diferentes usos en horarios distintos. Es una zona viva que durante los fines de semana atrae a muchos jóvenes (sobre todo bailarines de *pop* coreano o *k-pop*) y, en la medida en que cuenta con la presencia de más personas,

se convierte en una zona en la que hay más seguridad, por lo que uno se siente más tranquilo y contento al estar ahí.

Sin embargo, mediante una Ordenanza Municipal (ordenanza n° 376-2016-MDL del año 2016 de la Municipalidad de Lince) las autoridades locales dispusieron un límite a la recreación activa, la aglomeración de personas y/o manifestaciones y el comercio ambulatorio en el parque. Esta decisión inconsulta provocó el rechazo de muchos de sus usuarios regulares que derivó en la organización de un fuerte movimiento social vecinal que se expresó públicamente mediante dos marchas, una el 10 de setiembre del 2016 y otra el 21 de mayo del 2017. En el proceso, las y los vecinos se han organizado, recolectado firmas y presentado una solicitud al Jurado Nacional del Elecciones (JNE) para, mediante una consulta ciudadana distrital, revocar la ordenanza referida.

CicloAxión y la Bicired Perú¹⁵

CicloAxión es un colectivo de ciclistas que nació en Lima el año 2007 para agrupar a ciclistas de toda la ciudad con el fin de promover un espacio más amigable al ciclismo urbano e impulsar medios de transporte menos contaminantes. Este colectivo forma parte de la Bicired Perú, una agrupación nacional constituida el 2015 que convoca a diversos movimientos de ciclistas en varias ciudades del país con el propósito de fortalecerse y realizar actividades de mayor impacto.

Uno de los logros impulsados por CicloAxión fue obtener en el año 2010 la aprobación de la Ley de la Bicicleta, ley n° 29593, que declara de interés nacional el uso de la bicicleta y promociona su utilización como medio de transporte sostenible. Los dirigentes de esta asociación de ciudadanos consideran que lograron que

¹⁵ Se realizó una entrevista a Octavio Zegarra, presidente de CicloAxión y miembro de la Bicired Perú.

esta norma haya sido promulgada gracias a una larga tarea de cabildeo mediante visitas a diversas comisiones del Congreso de la República, haciendo un permanente seguimiento al proyecto de ley y trabajado con el apoyo de algunos legisladores. Sin embargo, también reconocen que pese a que se buscaba que la ley establezca normas y obligaciones que deberían cumplirse, hasta el presente es sobre todo una ley de carácter declarativo y de promoción antes que de ejecución y resultados prácticos.

Sin embargo, la red nacional Bicired Perú logró en el año 2016 que la ciudad de Lima sea designada como sede del próximo Foro Mundial de la Bicicleta, que se llevará a cabo el año 2018. Para este encuentro esperan la participación de alrededor de 35 000 personas de más de 30 países, considerando que el evento les permitirá ocupar mayores espacios de incidencia para alcanzar el objetivo de asignar recursos del presupuesto nacional para apoyar el ciclismo, y que en los exámenes de licencia de conducir automotores se incluya información sobre la bicicleta y los peatones. Esperan igualmente contar con más apoyo y que se sumen también otras organizaciones e instituciones privadas y públicas respaldando el ciclismo.

Dirigentes de CicloAxióN evalúan que desde que comenzó su trabajo ha mejorado la movilidad urbana en relación al ciclismo, particularmente al visibilizar más la presencia de los ciclistas, proporcionándoles así mayor seguridad en la calle, tanto en la dimensión de mejoras en la infraestructura como en el respeto entre las personas. Al mismo tiempo ha crecido el discurso político a favor del ciclismo y las demandas de personas que no utilizan el automóvil como medio de transporte. De este modo, CicloAxióN incluye en su discurso un contenido mayor de la movilidad urbana, atendiendo a temas como por ejemplo los que corresponden a los derechos de los peatones, de las personas con discapacidad, el acceso a espacios públicos, la sostenibilidad y la equidad de género en la calle, entre otros. Como colectivo también se han manifestado a favor de la reforma del transporte, a pesar de que

no haya estado incluida en la propuesta municipal una mirada sobre la bicicleta. Por ese lado, a pesar de que el colectivo reúne a ciclistas, consideran la importancia de apoyar que se obtenga un transporte público de calidad dado que este, como consecuencia, cambia la distribución del espacio, crea un ambiente más saludable para los ciclistas y genera una mayor convivencia urbana. Por ello, estando vinculados por su pasión por la bicicleta, están aportando más allá de ese punto con el objetivo común de alcanzar ciudades más seguras, tranquilas y sostenibles para todas las personas que viven en zonas urbanas.

¿Cómo implementar el derecho a la ciudad¹⁶

Para avanzar en la implementación del derecho a la ciudad se requiere contar con instrumentos de política pública para su aplicación. Estos son:

- 1) Normas jurídicas: elaboradas en el marco de los principios del derecho a la ciudad, compatibilizando la legislación nacional para promover de manera práctica la inclusión social y territorial de la ciudad. Esta orientación debería dar prioridad a la función social de la tierra urbana en contraposición a la especulación en el territorio.
- 2) Instancias participativas vinculantes: el derecho de participación y deliberación en la política, las normas y los programas de la Municipalidad Metropolitana de Lima son esenciales para la realización de la función social de la ciudad. Por tanto,

¹⁶ Esta sección ha sido desarrollada utilizando los planteamientos del documento denominado: Comprender e implementar el derecho a ciudad, construyendo ciudades justas, democráticas y sostenibles, que es parte del Manual de Capacitación que incluyen experiencias e iniciativas que están siendo analizadas por una investigación internacional, organizada por la Coalición Internacional por el Hábitat, el Foro Nacional de Reforma Urbana (Brasil) y el Instituto Pólis (Brasil), con objetivo de llevar a la práctica el derecho a la ciudad en el marco de la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad.

los mecanismos como el Consejo de Coordinación Local o Metropolitano y los Comités de Vigilancia Ciudadana, entre otros espacios, debieran ser instancias que canalicen la participación ciudadana, donde sus acuerdos sean vinculantes.

- 3) Herramientas de planificación: es necesario que los instrumentos de planificación local y metropolitano estén orientados a la protección de la vivienda y los bienes comunes de la población, asegurando los recursos económicos (presupuesto) para la ejecución de las políticas y programas de planificación urbana para avanzar en la consolidación del derecho a la ciudad.

De igual modo, las organizaciones, instituciones y movimientos sociales deben generar conciencia, persuadir y convencer a las autoridades públicas y a la población sobre la necesidad de incorporar y garantizar el derecho a la ciudad dentro de las políticas públicas municipales.

Algunas de las herramientas usadas en América Latina para promover el derecho a la ciudad son:

a) La participación ciudadana

- ***Presupuesto Participativo***

Es una herramienta de democracia participativa que articula la población y las autoridades, permitiéndose a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a los presupuestos públicos, a fin de establecer las prioridades de inversión en la ciudad. Para el caso peruano, la normatividad vigente debiera establecer mecanismo de sanción a las autoridades que no cumplen con los compromisos establecidos en el marco del Presupuesto Participativo.

- ***Evaluación del impacto de proyectos***

Orientado a evaluar los impactos ambientales de los grandes proyectos, con participación de la población del área afectada, considerándose el uso de la evaluación para los proyectos urbanos e impactos en las comunidades en términos ambientales, sociales, económicos, de movilidad y de desplazamiento de los pobres de la ciudad, etc.

b) El planeamiento

- ***Plan maestro, plan de ordenamiento territorial, plan participativo, planes de movilidad urbana, planes de desarrollo urbano, etc.***

Las ciudades tienen un instrumento de planeamiento del territorio urbano, especialmente en relación a los usos del suelo. El proceso de planeación necesita ser participativo a fin de que sea garantizada la inclusión tanto en la ciudad real existente como de la ciudad planeada. El planeamiento debe asegurar que las proyecciones de uso del suelo y de la realización de obras prioricen la población de bajos ingresos.

c) La tributación

- ***Impuesto predial***

Es el tributo que grava la propiedad territorial. Para ser un instrumento adecuado para lograr el derecho a la ciudad debe sancionar aquellos usos que no son socialmente justos, tales como edificios y lotes ociosos, vacíos, subutilizados o no utilizados, mediante el cobro de una tasa más alta y progresiva en el tiempo.

- ***Contribuciones de obras, mejoras e inversiones***

Las obras públicas tienden a valorizar los terrenos, transfiriendo a los propietarios los ingresos públicos en la forma de valorización

de los inmuebles. Como tales ingresos son públicos, el gobierno debe cobrar a los propietarios la proporción de valorización de los inmuebles privados, aplicando la recaudación para otras obras públicas. Así, la contribución de mejoras es un modo de financiar la obra pública, haciendo pagar a quienes obtienen con ella un beneficio extra en su patrimonio.

- ***Participación en plusvalía***

La participación en plusvalía es la obligación tributaria de los propietarios o poseedores de los inmuebles respecto de los cuales se ha dado un incremento en el precio del suelo como resultado de acciones urbanísticas que modifican su utilización o incrementan su aprovechamiento.

d) Los compulsorios

- ***Orden de urbanización, construcción y utilización prioritaria de la tierra***

Permitiría al gobierno de la ciudad establecer un plazo para que el propietario de uso a su tierra o edificio, a fin de garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad. Es crucial para este instrumento un catastro o inventario de las casas y las tierras ociosas de la ciudad, así como un análisis de los ingresos que estas podrían aportar si estuvieran en uso.

- ***Desapropiación con pago en títulos de deuda pública***

Además del instrumento anterior, y una vez transcurrido el tiempo concedido al titular para la utilización de la propiedad o de la tierra, conforme a la función social, el municipio o gobierno de la ciudad podrá adquirir los bienes –independientemente de los deseos del propietario– a través de la expropiación, ordenando el pago o indemnización en títulos de deuda pública,

cuyo valor será correspondiente a la evaluación del terreno ocioso.

e) La provisión del suelo y el reconocimiento de la vivienda social

- ***Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) y zonas culturales***

Estos instrumentos son aplicados principalmente en Brasil, donde el gobierno puede garantizar la asignación de determinados terrenos para viviendas sociales para las poblaciones de bajos ingresos mediante la definición de los límites de esas áreas en la planificación de la ciudad. Pueden ser aplicados en zonas libres (tierras ociosas y tierras en zonas de expansión) o en áreas ya ocupadas. A partir de este instrumento se garantizan las reservas de suelo para uso de vivienda social, como la garantía de la población de bajos ingresos en permanecer en áreas informales ya habitadas. Estos instrumentos también pueden ser utilizados para asegurar la permanencia de determinados grupos étnicos y/o indígenas en áreas específicas de la ciudad.

- ***Regularización de tierras***

Designa los diferentes procesos que son implementados en zonas de la ciudad que surgieron fuera de los procesos formales de planificación. Incluye la legalización de títulos de la propiedad a favor de los ocupantes, para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia y reconocimiento urbanístico de las construcciones existentes, así como su incorporación en los planes oficiales. Además, pueden incluir procesos de mejora urbana e incorporación económica y física a la ciudad, apertura de vías, provisión de servicios públicos, etc.

En la actualidad no hay fórmulas ideales para ejecución del derecho a la ciudad. Cada contexto social, cultural y político debe por ello encontrar los mecanismos apropiados que apunten a implementar el derecho a la ciudad y las estrategias que mejor

correspondan, así como la priorización de temas en su propia agenda local. En lo que no es posible discrepar o diferenciarse significativamente es en la importancia que en estos procesos deberán tener las dimensiones sociales y organizativas de sus habitantes. Es decir, tener en su base a organizaciones, instituciones y movimientos sociales capaces de articular iniciativas y propuestas que permitan que el derecho a la ciudad deje de ser un eslogan, o un buen deseo, y pase a ser un instrumento político capaz de transformar la realidad urbana en que vivimos actualmente.

Clima y derechos.
Los alpaqueros de Pilpichaca, Huancavelica

Pavel Lozano L.

Sumilla

Las nefastas consecuencias que generan año tras año las heladas en poblaciones dedicadas a la ganadería alpaquera en la Comunidad Campesina de Pilpichaca, sumadas a las grandes deficiencias que tiene un país como el nuestro para promover políticas públicas que sean capaces de incluir a las poblaciones más necesitadas por parte de los distintos sectores de gobierno e instituciones estatales, traen como consecuencia la vulneración de los más importantes derechos humanos, como son el acceso a un adecuado sistema de salud pública, a servicios educativos de calidad y a un mercado productivo eficaz, generando que dichas poblaciones incrementen las tasas de pobreza y pobreza extrema de una región como Huancavelica que aún hoy muestra cifras alarmantes de inaccesibilidad a servicios básicos.

De igual modo, las mencionadas deficiencias también muestran la escasa voluntad del gobierno por desarrollar una estrategia adecuada y eficaz que pueda mitigar los efectos de las heladas, a largo plazo, y no como simples actividades de paliación a corto plazo y, sobre todo, populistas, como viene sucediendo en la actualidad.

Introducción

¿La migración voluntaria de las familias afectadas por las heladas podría ser una buena solución a este problema? ¿Estas poblaciones están dispuestas a continuar habitando estos territorios conociendo las consecuencias que acarrearán las heladas? Estas son algunas de las preguntas que deseamos responder con esta investigación, ya que año tras año las familias de la comunidad de Pilpichaca, donde la principal actividad económica es la ganadería (generándose los ingresos necesarios para su subsistencia mediante el manejo de rebaños mixtos, es decir, la crianza de alpacas, llamas y ovinos en un mismo sistema de pastoreo), deben enfrentar eventualidades climáticas en medio de situaciones de altísimo riesgo.

En este sentido, es importante describir las consecuencias y/o los efectos generados por las heladas sobre esta comunidad. Este evento climático ocurre entre los meses de mayo y agosto¹, ocasionado por la combinación de bajas temperaturas, sobre todo nocturnas, y la precipitación de nieve y granizadas. Según el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres (Cenepred)², Pilpichaca forma parte del grupo de distritos

¹ Carlos Gómez, Guillermo. *Las heladas en el Perú y el mundo*. Huancayo: Universidad Continental de Ciencias e Ingeniería, 2010.

² Ver: www.cenepred.gob.pe/web/

con riesgo alto, pues las heladas en esta zona alcanzan entre los -14° y los -17° C. Este clima trae, como principales consecuencias, pérdidas en el sector pecuario –mortalidad de alpacas, ovinos y llamas–, deserción escolar y la pérdida de vidas humanas, todo lo cual impacta directamente en derechos básicos como la adecuada alimentación, el acceso a buenos servicios de salud, educación de calidad, ingresos económicos adecuados, etc., vulnerándose así el derecho a una vida digna, dando como resultado la exclusión de esta población de los objetivos que se plantean en las estrategias nacionales que buscan mejorar la calidad de vida de las personas.

Las acciones realizadas desde el Estado, tanto en Pilpichaca como en otras comunidades de altura, no son suficientes, sirviendo solo como paliativos para cada vez que ocurra una helada. El mejoramiento de viviendas rurales, la entrega de *kits* de abrigo y frazadas, la distribución de *kits* pedagógicos, aulas prefabricadas, pararrayos y acondicionamiento térmico ambiental en instituciones educativas, el mantenimiento preventivo y correctivo de establecimientos de salud, la capacitación de técnicos y profesionales, la vigilancia epidemiológica, el mantenimiento de caminos vecinales, los proyectos de electrificación rural y distribución de *kits* veterinarios y *kits* de heno³, que administran las autoridades de los distintos niveles de gobierno, generan solo expectativas circunstanciales de solución en los damnificados. Más aún, la población altoandina sobrevive con la ayuda humanitaria ofrecida por algunas instituciones públicas y privadas, ya que las autoridades competentes no son capaces de gestionar una solución real al problema de fondo, que es la habitabilidad de la población rural en condiciones climáticas extremas, proponiendo solamente soluciones de corto plazo que, en suma, fomentan el aumento de las brechas de desigualdad y la pobreza y pobreza extrema en las comunidades alpaqueras.

³ Ver al respecto: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). *Plan Multisectorial ante Heladas y FriaJe* 2017. Lima: PCM, 2017. En: goo.gl/qeGEft

Frente a esta situación, que se acrecienta en cada temporada, los resultados negativos se acumulan, bajando cada vez más la calidad de la producción de fibra y carne de alpaca, disminuyendo las pocas oportunidades de una adecuada inserción al mercado laboral, deteriorándose además las condiciones de las prestaciones de salud primaria y la calidad educativa⁴. Este escenario, a su vez, hace que nos interroguemos sobre la percepción de la población local frente a las heladas, cómo desarrollan la actividad ganadera bajo estas condiciones, cuáles son las formas que adoptan para contrarrestar las consecuencias de las heladas y qué es lo que esperan de las autoridades. Además, sin descuidar que el arraigo cultural, la organización comunal y los bajos niveles económicos promueven que estas poblaciones no sean capaces de migrar, vale preguntarse cuál es la estrategia que desarrollan para sobrevivir en este ambiente y cuáles son las soluciones que plantean.

Caracterización de la zona de investigación

Pilpichaca es una comunidad campesina de ganaderos que manejan rebaños mixtos, ubicada en el distrito del mismo nombre, en la provincia de Huaytará, región Huancavelica. Según cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Pilpichaca cuenta con una población de 3688 habitantes, de los cuales el 48.45% corresponde a hombres y el 51.55% a mujeres.

La comunidad posee un total de 35 903 ha, de las que solo el 1.5% son agrícolas, siendo el 98.5% restante correspondientes a pastos naturales, de los cuales el 19.2% son pastos mejorados con manejo técnico y el 80.8% no poseen manejo alguno.

La zona de vida que ocupa la Comunidad Campesina de Pilpichaca es la puna alpina tropical seca, caracterizada por grandes

⁴ Ver: goo.gl/Qvcf9D

llanuras con pastos naturales y algunas montañas⁵. La estación de lluvias –llamada «invierno» por los campesinos– se inicia en noviembre y termina en abril. La época seca o «verano campesino» va desde mayo hasta fines de octubre, y es cuando se dan cambios drásticos de temperatura, conocidos comúnmente como «heladas».

La comunidad cuenta con cinco barrios: Totorillas, San Felipe, Chaupi, Ccello y La Rinconada, además de la comunidad madre, Pilpichaca, o barrio centro. Cada barrio cuenta con un teniente gobernador que integra la Junta Directiva Comunal de Pilpichaca.

La altitud de los terrenos comunales va desde los 3800 hasta los 5200 m.s.n.m. En la parte menos elevada se desarrolla una agricultura incipiente de papa, de la variedad shiri, que es muy resistente a las heladas y con la que se elabora el chuño. En la parte alta predominan las pasturas nativas (gramíneas) y los bofedales, vegetación perenne o temporal que forma asociaciones tipo césped y almohadilladas. El sistema hídrico está conformado por un gran número de lagunas y más de 20 ojos de agua o puquiales, además de los ríos Pampas y Carhuanchu.

La tierra es propiedad de la comunidad. Los comuneros con familias son poseesionarios de un máximo de dos extensiones de tierra llamadas canchas o estancias, asignadas por la Asamblea Comunal. En las estancias los comuneros crían y pastan el ganado, pero no pueden realizar transacciones comerciales de ningún tipo.

Para tener una cancha o estancia debes ser mayor de 18 años y asumir un conjunto de obligaciones, como la participación en las asambleas comunales, formar parte de las juntas directivas, comités de trabajo comunal y realizar las faenas que promueven las autoridades locales.

La familia criadora de alpacas y ovinos es, a la vez, unidad de producción y consumo. El trabajo se organiza con criterios de

⁵ Salinas C., Emerson y Toribio Q., Sonia. *Zonificación Ecológica Económica de la Región Huancavelica - Avances, utilidad y pasos a seguir*. Lima: **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo / Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), 2014.

género y generación. Los hombres están encargados del pastoreo de las alpacas, mientras que las mujeres tienen a su cargo el pastoreo de los ovinos, la elaboración de tejidos y la preparación de los alimentos, mientras que los niños ayudan a sus padres en distintas tareas según sus posibilidades físicas y de tiempo, pero siguiendo también los patrones de género.

Algunas familias contratan pastores para que se hagan cargo del ganado. Los contratados suelen tener poco ganado, por lo que pueden prestar sus servicios pastando el ganado del contratante, a cambio de un salario mensual en forma de granos y tubérculos, junto con un espacio para vivir dentro de la estancia. El trabajo del pastor es realizado por toda la familia: la esposa del pastor se encargará del ganado ovino, la elaboración de alimentos y tejidos, mientras que el esposo es quien maneja los animales.

Heladas y derechos humanos

Debemos entender que el cambio climático, como tal, existe desde el momento mismo de la aparición de la Tierra, siendo un efecto natural que regula el equilibrio ecológico de los ecosistemas. Con la aparición del hombre, y por ende del uso indiscriminado de los recursos naturales, aparece lo que se podría denominar «divergencia climática», entendida como una anomalía que acelera los procesos de cambios producidos por la contaminación ambiental, haciendo que los periodos climáticos que comúnmente existían sean cada vez más inestables, generándose consecuencias negativas en los procesos de producción y habitabilidad tanto para humanos como para animales.

Esta posible divergencia climática ha contribuido a que el ecosistema, por la constante presión que recibe el planeta como consecuencia de la contaminación ambiental, no sea capaz de equilibrarse adecuadamente, generando así una serie de fenómenos como las heladas, las lluvias torrenciales, el friaje, sequías extremas

y demás que perjudican a las poblaciones que habitan ciertas zonas catalogadas como vulnerables.

Las familias que habitan las partes altas de la comunidad de Pilpichaca sufren estas consecuencias negativas todos los años, incrementándose en cada temporada, sobre todo por la ausencia de intervenciones precisas del Estado en la zona. Es así que han aumentado las enfermedades respiratorias en menores de cinco años por un inadecuado tratamiento de salud, que ha crecido la pobreza y desnutrición por no contar con los ingresos económicos suficientes para afrontar las heladas, que hay una mayor deserción y ausentismo escolar por la bajas temperaturas, así como el aumento de las pérdidas de animales, que se ve reforzada además por las malas prácticas pecuarias.

La bibliografía antropológica nos indica que desde tiempos remotos las poblaciones, durante generaciones, han sabido adaptarse al medio en el que habitan, tanto ecológica como culturalmente, sobre todo a este tipo de manifestaciones de la Naturaleza. Aun así, las ya conocidas consecuencias de las heladas, sumadas a situaciones políticas y económicas particulares, han generado que estas sean más significativas cada temporada, puesto que no se da un adecuado tratamiento y puesta en marcha de estrategias viables de mitigación de efectos por parte de las autoridades, generando solo instrumentos de gestión de corto plazo que buscan mejorar la situación de las poblaciones vulnerables en las épocas de heladas, sin prever una solución real y de largo plazo.

Actualmente existen muchas instituciones privadas, sobre todo Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que están presentes en la zona, orientando a los alpaqueros en las formas de contrarrestar los efectos de la helada, como el mejoramiento genético, el manejo de pastos cultivados, la construcción de galpones y cobertizos, uso de chalecos para animales recién nacidos, entre otros. Pero, al igual que otras experiencias que en su momento fueron de gran aceptación local por sus resultados positivos,

pero que no promueven una solución de los problemas de fondo, solo buscan que los animales puedan sobrevivir la temporada, porque si bien es cierto que los hatos de animales son de suma importancia ya que representan el principal ingreso económico de las familias, las intervenciones suelen sobredimensionar los medios de producción y no prestan mucha atención a las personas, sin dejar de referir, claro, aspectos positivos que tienen algunos proyecto relacionados a la salud, como promueve **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo y otras ONG de forma aislada en esta parte del país.

En consecuencia, los efectos de las heladas son cada vez más nocivos, puesto que no se busca una adecuada solución al problema sino solo mitigar los efectos que, como ya sabemos, cada año se van incrementando por las respuestas inadecuadas de un Estado que no garantiza el ejercicio de los derechos humanos de estos peruanos, al no prever acciones necesarias para incluirlos convenientemente, reduciendo su acción a generar planes de mitigación intersectoriales que a la larga no son una solución eficaz porque las intervenciones se hacen sin coordinación.

Es por ello que, por ejemplo, las acciones realizadas no alteran el inadecuado sistema de salud del distrito, ya que los nueve centros de salud que hay en Pilpichaca, si bien poseen una infraestructura regular, muchas veces el personal que labora no es suficiente para atender las necesidades de la población, sobre todo en tiempos de emergencias, sumándose a ello que estos centros de salud no poseen los instrumentos y medicamentos necesarios para hacer frente a las enfermedades que ocasionan la helada. Así, el número de Infecciones Respiratorias Agudas (IRA) en la comunidad, en lo que va del 2017, llega a 608 casos, en niños y niñas menores de cinco años (según el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades del Ministerio de Salud), de los cuales algunos ineludiblemente finalizan en deceso por causa de la neumonía y otras enfermedades respiratorias.

Las autoridades organizan campañas de apoyo a las familias afectadas durante las temporadas de heladas para que puedan recibir abrigo, alimentos no perecibles, etc., aunque estas acciones no son una solución real; es más, se sabe que muchas de estas campañas de apoyo voluntario han generado grandes controversias en los directamente afectados ya que no siempre les llega dicha ayuda humanitaria.

De otro lado, sobre la educación, en la zona existen, según el Ministerio de Educación, 67 instituciones educativas: 10 en el Programa No Escolarizado de Nivel Inicial (Pronoei), con un total de 28 alumnas y alumnos; 24 en inicial, con un total de 336 alumnas y alumnos; 25 en primaria, con un total de 870 alumnas y alumnos; y 8 en secundaria, con un total de 618 alumnas y alumnos, sumando en total una población estudiantil de 1852 estudiantes⁶. Y si bien la infraestructura educativa es regular, no se cuenta con sistemas de abrigo o calefacción, empeorando este contexto el hecho de que los materiales con que están construidas las instituciones mencionadas, cemento y ladrillo, no generan ningún tipo de abrigo, evidenciando una mala estrategia de inclusión de los estudiantes, a lo que se suma que muchas de estas escuelas son unidocentes.

Notándose que a pesar de las dificultades que acarrea vivir en una zona con constantes heladas, el porcentaje de deserción escolar no es muy elevado, al contrario de lo que podría pensarse, lo que sí llama la atención es que muchos niños y niñas realizan sus estudios en localidades ajenas a las suyas, aun cuando cuentan con una institución educativa en su propio territorio, generando que a la larga se vayan cerrando estas últimas, no porque falten estudiantes en la localidad sino porque prefieren estudiar en otras localidades. De otro lado, se tiene que el ausentismo escolar es muy elevado durante la temporada de heladas, ya que las alumnas y los alumnos, sobre todo las y los más pequeños, no soportan el frío, por lo que se quedan en casa, lo que genera pérdidas de horas lectivas.

⁶ Ver en: escale.minedu.gob.pe

Los alumnos y alumnas necesariamente tendrán que repartir su tiempo de estudio con las labores de apoyo hacia la familia. Los fines de semana se encargaran del pastoreo de los animales, teniendo muy poco tiempo para dedicarse al estudio, lo que se acrecienta por no contar con una adecuada infraestructura y tener un bajo nivel de apoyo por parte de los programas sociales como Qali Warma, que solo brinda apoyo a 254 alumnos y alumnas, de ocho instituciones educativas, de un universo de 1852, evidenciando un déficit de focalización enorme, por lo que muchos estudiantes se quedan sin recibir el desayuno y/o almuerzo escolar o, en su defecto, lo reciben en raciones muy reducidas, generando que el alumno y la alumna rural no cuente con las mismas condiciones de educación que un alumno o alumna de zona urbana.

De otro lado, como indicamos párrafos arriba, un grupo reducido de alumnos y alumnas realizará sus estudios –tanto de primaria como de secundaria– en otras ciudades o pueblos cercanos a la comunidad de Pilpichaca. Como se deducirá, no migraron como consecuencia de las heladas, ya que no es una constante en la comunidad, sino para buscar mejores alternativas de educación. Más adelante, al convertirse en profesionales, estas y estos jóvenes, si regresan a su comunidad, será más por un arraigo (cuyas causas aún no son del todo claras) que por necesidad, a diferencia de las y los estudiantes que reciben la educación básica en su propia comunidad, quienes a pesar de poder acceder a estudios superiores en la ciudad, dependiendo siempre de los ingresos económicos familiares, terminaran engrosando el número de comuneros, ya que el nivel educativo logrado (tanto a nivel básico como superior), en términos generales, no será suficiente para poder desenvolverse en otro tipo de actividad fuera de la comunidad, con muy pocas excepciones.

El acceso a un adecuado nivel de ingreso que asegure un mínimo de calidad de vida, es el derecho evidentemente más vulnerado de esta población, ya que al ser la ganadería el principal

medio de subsistencia, es a su vez el más golpeado por las heladas. Según datos de la Dirección Regional de Camélidos Sudamericanos (Dircams) de Huancavelica, el número de animales muertos a causa de las heladas en el año 2016 fueron de 18 mil, aproximadamente, en toda la región.

Los ganaderos de Pilpichaca saben muy bien que los principales efectos de las heladas en los animales son el aborto por el excesivo frío, el adelgazamiento de los mismos, afecciones bronquiales y, principalmente, la neumonía, considerada como la enfermedad más peligrosa. En suma, el frío excesivo ocasiona el maltrato y decadencia de los animales.

El desorden climático es una causa importante en el debilitamiento de los rebaños. Si llueve en exceso, se perjudica el normal crecimiento de los animales y de los pastizales; por el contrario, si no llueve, las sequías son muy prolongadas y extremas, siendo el frío cada vez más insoportable, con heladas cada vez más constantes. A esta situación debe agregarse el poco apoyo técnico que reciben del Estado, sobre todo en la construcción de cobertizos, cercos, bebederos, etc., ya que los materiales con que se construyen no cuentan con las condiciones necesarias para brindar seguridad a los animales. Durante mucho tiempo los especialistas de las ONG y otras instituciones han tratado de apoyarlos en ese sentido, pero con muy pocos buenos resultados.

Además, debe anotarse que la importancia cada vez mayor de los grupos evangélicos en la zona han forzado a los ganaderos a dejar de practicar manifestaciones que en su momento fueron formas adecuadas de mitigación frente a las nefastas consecuencias de las heladas, como la quema de estiércol de los animales para el calentamiento del ambiente, el pago a las deidades locales como los cerros y ojos de agua, el señalamiento y, por ende, el sangrado de los animales como pago a la Pachamama; además de la pérdida paulatina del uso de los indicadores climáticos, lectura de las estrellas y constelaciones, de fenómenos naturales como el viento y

la neblina; y los indicadores biológicos como la floración de ciertas especies y el comportamiento de animales en el ciclo reproductivo, así como la migración de los mismos.

A todo ello se suma que la fibra de lana de alpaca no alcanza cotizaciones adecuadas. Hace 10 años se pagaba 7.49 soles el kilo. El 2016 se pagaba, en promedio, 8 soles el kilo (según la Dircams), evidenciándose así la bajísima rentabilidad de la actividad ganadera y su poca capacidad para mantener a una familia, a lo que debe agregarse el débil mercado para la carne de alpaca.

Bajo esta situación, las familias ganaderas altoandinas constantemente estarán en la disyuntiva de querer migrar hacia otros lugares, en los que las condiciones de vida no sean tan duras como en la comunidad, pero contenidos frente a la posibilidad de no conseguir un trabajo adecuado, sobre todo para personas que se han especializado casi exclusivamente en la crianza de estos animales. Esto genera una gran incertidumbre en los pobladores, pues ellos saben que, por un lado, las oportunidades laborales son escasas y, por otro, que los que han logrado migrar muchas veces tienen un trabajo de muy baja remuneración, lo que no les permitirá obtener ingresos económicos suficientes, por lo que siempre se plantearán la posibilidad de volver a la comunidad.

Ahora bien, también es importante señalar que si una familia deja todos sus bienes en manos de la comunidad por decidir migrar, al retornar no habrá forma de recuperarlos, ya que como en algún momento se mencionó, la gran demanda por espacios de terrenos hace que inmediatamente, luego de ser desocupada una estancia, se presente una intensa pugna entre los comuneros sin estancias para hacerse con lo dejado por la familia anterior, obligándola entonces a buscar formas de sobrevivir hasta que los hijos y/o hijas puedan tener un trabajo adecuado y apoyen a sus padres. Si por el contrario, solo parte de la familia ha migrado, los bienes que poseen serán un capital importante para los que deseen regresar, ya que aun con las consecuencias nefastas que presenta la helada,

es un trabajo que conocen, pudiendo controlar de mejor manera sus proyecciones de subsistencia.

Percepción de los pobladores frente a las consecuencias de las heladas

La rutina diaria del ganadero es sacar a los animales del corral aproximadamente a las 8 de la mañana. Al inicio de la jornada, procura que los animales accedan al agua, en el momento en que los pequeños cursos de agua se deshuelan y antes de que el intenso calor los seque por completo. Regresa a la estancia aproximadamente a las 4 de la tarde, cuando el viento y el frío sean todavía soportables. Entre enero y febrero nacen las alpacas y, por ende, es cuando más cuidados deben dedicarse a los animales ya que se tiene que abrigar a los recién nacidos –con chalecos– y llevarlos a casas o cobertizos con el único fin de que no ingrese agua a sus pulmones a causa de las bajas temperaturas, ya que si sucede es una señal inequívoca de que el animal morirá.

Adicionalmente, a los tres días de nacidas, las crías recibirán los primeros antibióticos para que puedan desarrollar una buena defensa contra las heladas y parásitos que las aquejaran luego. Ya incorporadas con el resto de la manada, se les dosificará de antibióticos cada cuatro meses durante el resto de sus vidas para prevenir alguna enfermedad.

Los pastizales también forman parte importante de este círculo de cuidado. Existen los pastos naturales adecuados, como el *concos*, el *sillo sillo* (*alchemilla pinnata*), la *turpa* (*notoedche longirostris*), la *pachaca* (*calamagrotis Sp.*) y el pasto estrella (*azorrella diaspenzoides*)⁷, que tienen propiedades benignas para los animales y son de una rápida digestión, y también están aquellos pastos que son dañinos,

⁷ Tapia, M. *Pastos naturales del altiplano de Perú y Bolivia*. Quito: Publicaciones Miscelánea, 1971.

como el *paku paku* (*aciachne pulvinata*), por lo que los ganaderos vierten pesticidas para que desaparezcan o bien los cubren con los excrementos de los animales para que se pudran, y así no perjudicar la digestión de los mismos. En este punto, debe tenerse en cuenta que actualmente el nivel de desarrollo de las pasturas naturales ha disminuido significativamente por las heladas, siendo su crecimiento y repoblamiento menor, por lo que se aprecia cada vez más la escasez de pastos.

La escasez de pastizales en estos últimos años, como consecuencia de la atomización de las estancias, reduciéndolas cada vez mas de tamaño, ha generado que dentro de la comunidad se plantee que cada padre de familia deba acoger a sus hijos dentro de su misma estancia, para que formen su propio hogar, una constatación que no se condice con lo que muchas veces se supone, es decir, que en las zonas rurales el crecimiento demográfico es muy bajo. Por lo visto, no es así, y, como mencionan algunos comuneros, el problema en realidad es que las instituciones públicas y privadas nunca llegan a las zonas más alejadas de la comunidad, por lo que la focalización de los programas sociales en esta zona y otras se da de una forma inadecuada, por desconocimiento de lo que viene sucediendo en el campo peruano.

De otro lado, el tema cultural también es muy importante, ya que muchas personas prefieren quedarse en sus estancias por el arraigo a las mismas, sobre todo las de mayor edad, quienes han pasado toda su vida pastando alpacas. Son estas personas las que poseen un gran conocimiento sobre métodos para contrarrestar las heladas, como la quema de estiércol en los corrales para mantener el ambiente caliente, el uso de plantas medicinales que se les da a los animales para la diarrea y neumonía, etc., aunque estas prácticas han venido desapareciendo paulatinamente por la entrada de la religión evangélica, que es más dogmática y se rige principalmente de una lectura rígida de las escrituras bíblicas por parte de sus autoridades, «impidiéndose» a los comuneros la

práctica de sus antiguos rituales, donde se incorporaba el cuidado y la regeneración de los recursos naturales, así como su protección frente a momentos extremos como las heladas.

Cabe recalcar que esta comunidad alpaquera es una entidad muy controlada, pues los dirigentes están en la obligación de conocer el número exacto de animales que posee cada comunero, para, de esta manera, lograr un buen control y manejo de los pastizales. De igual modo deben conocer quiénes son los comuneros que cuentan con menos recursos económicos para poder mantener a su familia⁸, para así priorizarlos apenas surja la oportunidad de algún trabajo temporal, ya sea en las faenas comunales, en la municipalidad o cualquier otra entidad.

Asimismo, la comunidad cuenta con granjas comunales, en las cuales los comuneros con menores recursos realizan trabajos de edificación y reconstrucción de cercos, construcción de pozos de agua, sistemas de riego, cobertizos rústicos, sembrío de pastos y el cuidado de la granja de vicuñas que poseen.

Tomemos en cuenta que según datos del censo agrario del 2012, existen 56 227 cabezas de alpacas, 14 625 ovinos y 4408 llamas en toda la comunidad de Pilpichaca, siendo el tamaño promedio de las estancias de entre 1.5 a 5 hectáreas. De otro lado, según cifras oficiales del INEI, la comunidad cuenta con una población de 3688 habitantes, de los cuales el 48.45% corresponde a hombres y el 51.55% a mujeres. Estas cifras evidencian los pocos recursos existentes para las familias que residen en este territorio y, por lo mismo, que la migración siempre esté presente como estrategia de sobrevivencia.

Aun así, no es fácil migrar de la comunidad. Primero, el que desea hacerlo debe saber bien hacia dónde ir y en qué trabajará. Segundo, los lazos con la comunidad no se quiebran del todo, pues

⁸ Una familia promedio, de seis integrantes con cuatro niños/niñas en edad escolar, necesita que el hato de animales tenga, en promedio, 80 cabezas para satisfacer sus necesidades básicas de forma ajustada.

generalmente una parte de la familia se queda y brinda apoyo económico no monetario significativo a los migrantes⁹, quienes por no tener una adecuada educación acceden a trabajos de muy baja remuneración, subsistiendo con sueldos mínimos, por lo que el apoyo que reciben de sus familiares que residen en la comunidad es significativo, dejando siempre abierta la posibilidad de volver cuando decida refugiarse nuevamente en la economía comunal, cuando sus ingresos no sean suficientes.

De esta manera se articula una economía subterránea en la que no se utiliza el dinero, sino productos locales, los cuales son enviados por los ganaderos a sus familiares que residen en otras ciudades, para así contribuir en su subsistencia. En suma, son muy pocas las familias y personas que migran hacia otras ciudades a causa de las heladas. Esto no tiene relación con las expectativas, pues seguramente muchos quisieran hacerlo, pero la comunidad cuenta con reglamentos y estatutos en los cuales deja constancia que todo aquel que se retire de los pastizales de su propiedad por algún motivo, no tendrán derecho a recuperarlo si en algún momento lo desean, observando que aunque la comunidad, por un lado, pretende ser parte de una solución apoyando a sus miembros, por otro, también se comporta como una suerte de opresor por sus propios intereses, pues una comunidad con mayor número de miembros siempre será más fuerte frente a cualquier problema externo.

Por esta razón, y a pesar de las consecuencias de vivir en estos extremos cambios climáticos, las personas prefieren quedarse en las estancias, pasando las y los hijos de los comuneros automáticamente a ser comuneros, teniendo el derecho a un determinado espacio de pastizal. La educación primaria y secundaria la realizarán en la comunidad. Los que deseen seguir estudios superiores deberán irse

⁹ Entrevista realizada al señor Susano Sotomayor, ganadero alpaquero del barrio de San Felipe de la Comunidad Campesina de Pilpichaca, realizada el día 10 de agosto del 2017.

a otras ciudades, como Ayacucho, Ica o Huancavelica, volviendo periódicamente a apoyar las labores ganaderas de la familia puesto que al salir de la comunidad no pierden el contacto económico con la misma, ya que con frecuencia los padres estarán enviando productos producidos en el lugar para su mantención en las ciudades.

Conclusiones y recomendaciones

- El número de comuneros en estas zonas rurales es mayor a lo que se supone desde las estadísticas oficiales. Los productores rurales deben construir una estrategia desde la cual mantener un determinado terreno pastizal para la ganadería, aprovechar las pocas oportunidades que tienen para acceder a un mejor trabajo en otros sectores o manejar la nula capacidad para desenvolverse en otro tipo de trabajo. En ese sentido, es muy probable que estén supuestamente «ausentes» de la comunidad durante algún periodo de tiempo, aunque muchos jóvenes vuelven a ella, al no perder nunca sus lazos, para formar su hogar y dedicarse a lo que están habituados, la ganadería.
- La fuerte presencia de los grupos religiosos evangélicos ha hecho que muchos comuneros dejen de practicar algunas costumbres ancestrales de la zona, como la utilización de ciertas yerbas o el uso de pacarinas para el cuidado de los animales. Se han dejado de realizar ritos como el pago a la tierra y festividades como la herranza, generando de alguna forma una situación en la que los ganaderos están más expuestos a los efectos de las heladas, al dejar a los hatos al «cuidado divino».
- La forma de controlar los efectos de las heladas que más practican los pobladores conlleva prácticas que dañan el medioambiente, por lo que a largo plazo se verán afectadas

- las zonas de pastos naturales y los ojos de agua, como la quema de los restos de los animales o construcción de pozos para bebederos, que con el calentamiento del ambiente van desplazando a los pastos naturales hacia sectores en los que no crecerán con la misma frecuencia natural.
- La contribución de la comunidad para mantener una economía estable para todos y todas es, por un lado, beneficiosa, porque las familias con menores recursos pueden conseguir trabajos temporales que les permite aumentar los pobres ingresos que son generados por la ganadería, aunque, de otro lado, ha generado una fuerte dependencia comunal, que no permite a las personas desvincularse fácilmente de la organización, para no perder su derecho a las tierras comunales, siendo estas el único sustento que podría generarles ingresos si fracasan en otros lugares.
 - El número de personas que desean migrar hacia otras ciudades es relativamente alto, aunque esto no se plasma porque los estatutos de la comunidad enajena los terrenos de los que deciden migrar con toda su familia. Así, el temor de los comuneros pasa por que no les vaya económicamente bien y tengan la necesidad de volver, y no cuenten con sus antiguas propiedades, por lo que prefieren quedarse a sobrevivir en medio de las heladas. Otras familias migran parcialmente y establecen una dinámica de constante regreso para así no perder el estatus de comunero.
 - Una alternativa coherente que se podría plantear para la mitigación de los efectos de las heladas es el uso de energías no convencionales, como la energía solar o la energía eólica, con la cual se podría generar el calor necesario para que las familias, además de utilizarla en sus viviendas, también lo hagan en los espacios donde se resguardan los animales.

Los límites de la participación en la gestión del agua en la cuenca Quilca-Chili

<i>Patricia Pinto A. / Delmy Poma B. / Kenny Caballero M.</i>	

Sumilla

Con la promulgación de la ley n° 29338, que crea el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (Sngrh), el Estado entiende que se tiene asegurada la gestión participativa del agua, donde todos los actores de las cuencas participan activamente para el aprovechamiento sostenible de ese recurso. Sin embargo, esto no funciona así, tal cual se muestra en el caso del presente artículo sobre la cuenca Quilca-Chili. El Sngrh adolece de muchos vacíos, como la rigidez en su representación, donde las organizaciones de la cuenca alta no tienen participación directa, pues más allá de las normas y de los problemas administrativos para la formalización, subyace aquí un problema de reconocimiento y de promoción de su derecho a la participación política en las decisiones que emanan desde el poder. Sumado a ello, existen muchos intereses económicos en juego, tanto por el uso del agua, la retribución por ese uso, como por la explotación de recursos no renovables, como los minerales. Como medida prioritaria debería de considerarse la participación de más actores de la cuenca alta, media y baja (agrícolas y pecuarios) en el Consejo de Cuenca. Esto haría que las decisiones que emanen del consejo sean más democráticas, asegurando la participación real y efectiva de los actores involucrados en el Sngrh. Sin embargo, esta no es una tarea fácil, pues para conseguirse tendría que modificarse la Ley de Recursos Hídricos.

Panorama general

El presente artículo busca explorar los efectos sociales, políticos e institucionales en la cuenca alta respecto a la implementación del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (Sngrh) en la cuenca hidrográfica Quilca-Chili, cómo ha evolucionado la participación de sus actores y sus organizaciones, los cambios que se han producido en sus instituciones respecto de la toma de decisiones en la cuenca durante este proceso y la calidad de su participación en la actualidad dentro del sistema.

Durante los últimos años la demanda de agua para los diferentes usos (poblacional, hidroenergético, agrario, etc.) se ha incrementado, considerando el crecimiento de la población y el auge productivo de los diferentes sectores, principalmente el minero. Así tenemos que la realidad del agua en el Perú se torna cada vez más conflictiva, dado que aquellos que en su momento eran actores pasivos (población rural de la zona altoandina¹, principalmente, asentados donde nacen los ríos o cuencas) ahora despiertan para solicitar su derecho al recurso hídrico, ya que por muchos años han sido de alguna manera despojados de un derecho

¹ La zona altoandina es aquella ubicada sobre los 3500 metros sobre el nivel del mar.

ancestral y de un recurso que han sabido conservar. Es por ello que los conflictos en torno a este recurso se han incrementado en nuestro país durante estos años², interviniendo en ellos los clásicos actores, como el sector agropecuario y minero-energético, además de otros usuarios del agua, como los pobladores de las zonas altoandinas, quienes realizan un uso ancestral sobre este recurso.

Las poblaciones de la zona altoandina son más conscientes de la importancia de sus prácticas en el manejo de recursos naturales, no solo para mejorar su productividad, sino para la recarga de acuíferos y la conservación de ecosistemas. Sus reclamos se basan en la falta de reconocimiento del Estado y de aquellos que se benefician de los servicios ambientales que generan por el adecuado uso del agua que realizan ancestralmente. De allí que el Ejecutivo, en sintonía con estas preocupaciones, ha promovido normas que regulan el uso del agua como la Ley de Recursos Hídricos (ley n° 29338), que derogó la Ley General de Agua (ley n° 17752), la cual desfavorecía al sector altoandino privilegiando a los sectores agrícolas, y la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (ley n° 30215). Además se está evaluando la posibilidad de una norma para la creación de un canon hídrico³.

En la otra ribera, un actor que también está en el tablero, y jugando duro, es el empresariado minero, porque es en la zona altoandina donde se encuentran los yacimientos que explotan

² «De acuerdo con información de la Defensoría del Pueblo, en la última década (2005-2014) se han reportado aproximadamente mil conflictos (977), de los cuales el 80% son socioambientales (777). De estos últimos, 480 (61,7%) se refirieron al agua. Es decir, el agua estuvo presente como (uno de los) motivo(s) de controversia en el 49% del total de conflictos socioambientales registrados». Ver: Hendriks, Jan. «La gestión estatal de los conflictos por el agua». Patricia Urteaga, Armando Guevara Gil y Aarón Verona, eds. *El Estado frente a los conflictos por el agua. Terceras Jornadas de Derecho de Aguas*. Lima: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (Cicaj-DAD) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2016. En: goo.gl/GB2qkU

³ Mamani, Juan Guillermo. «El gobierno analiza crear un canon hídrico para empresas y organizaciones». *diariocorreio.pe*, Arequipa, 22 de setiembre del 2017. Ver en: goo.gl/Mg7yZq

o están en su mira. Su capacidad para hacer incidencia permitió el comentado «paquetazo ambiental» en el gobierno de Ollanta Humala, mediante el cual se les facilitaba la inversión flexibilizando algunos estándares ambientales. Más aún, ahora apuntan a intervenir sobre la recientemente aprobada ley n° 30640, que establece y reglamenta las cabeceras de cuenca⁴, con argumentos cuestionables⁵.

Lo que está en juego aquí es la gestión del agua respecto a las actividades económicas que se desarrollan en el país, así como la participación efectiva de los pobladores de las zonas altoandinas, asentadas allí, donde nace el agua.

Nueva ley, nuevos paradigmas

En el año 2009 se promulga la ley n° 29338, creándose el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (Sng rh), que tiene como objetivo:

Articular el accionar del Estado para conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los recursos hídricos en los ámbitos de cuencas, de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados; así como, para establecer espacios de coordinación y concertación entre las entidades de la administración pública y los actores involucrados en dicha gestión (título II, capítulo I, artículo 9°).

⁴ «No existe una definición ‘oficial’ de ‘cabecera’ de cuenca (mejor que decir ‘cuenca de cabecera’). La cabecera de cuenca hace referencia en particular a las partes más altas de las cuencas que reciben agua por neblina, lluvia, nieve, granizo y que además tienen el potencial de retener y acumular agua en forma de glaciares, nieve, humedales (bofedales) y agua subterránea». Ver: Dourojeann, Axel C. «¿Qué son ‘cuencas de cabecera’ o ‘cabeceras de cuenca’?». *actualidadambiental.pe*, Lima, 6 de octubre del 2017. En: goo.gl/2xjrwf

⁵ «Lo que hace la norma es definir una guía metodológica para establecer las cabeceras de cuenca, pero resulta que este término es una entelequia: se refiere al lugar desde donde parten los cursos de agua, o sea, donde llueve, y donde llueve es en todo el Perú». Ver: Saldarriaga, Juan. «SNMPE: La ‘cabecera de cuenca’ es una fantasía de la antiminería». *El Comercio*, Lima, 21 de setiembre del 2017. En: goo.gl/qcfffN

De esta manera se instaura en el país la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) como «filosofía de gestión del Agua»⁶.

Hay tres cosas que se deben rescatar de esta «nueva» manera de gestionar el agua y en el cambio normativo al respecto: la primera, el respeto al derecho consuetudinario del agua de las comunidades ancestrales; la segunda, el reconocimiento de que es en la cabecera de cuenca donde se origina el agua y no en la bocatoma de un río, además del reconocimiento de que estas son ambientalmente vulnerables; y la tercera, la participación de los usuarios y de la población organizada en la toma de decisiones que afectan el derecho al uso del agua.

¿Es participativa la gestión de la cuenca?

El 2010, a través del Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos (Pmgrh), el Perú se adscribe como parte de la comunidad internacional que asume la Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH)⁷. En ese marco se seleccionaron seis cuencas piloto a nivel nacional, una de ellas la cuenca Quilca-

⁶ Ver: «Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH)». *ana.gob.pe*, Lima. En: goo.gl/szXCgs

⁷ «La GIRH es un concepto empírico que nace de la propia experiencia de campo de los profesionales. Aunque muchos de los elementos del concepto han estado presentes durante décadas, de hecho desde la primera conferencia global en Mar del Plata en 1977. Sin embargo, no fue hasta después de la Agenda 21 y de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en 1992 en Río cuando el concepto de GIRH fue objeto de profundos debates que incluían sus implicaciones en la práctica. La definición que da la Asociación Mundial para el Agua (GWP) de la GIRH es hoy la más aceptada: 'La GIRH es un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y los otros recursos relacionados, con el fin de maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales'. Ver: Hassing, Jan; Ipsen, Niels; Clausen, Torkil Jønch; Larsen, Henrik; y Lindgaard-Jørgensen, Palle. *Integrated Water Resources Management in Action*. París: DHI Water Policy y UNEP-DHI Centre for Water and Environment, 2009. En: goo.gl/K61C69

Chili⁸, que en la práctica es la que permite el ejercicio de todas las actividades productivas de la provincia de Arequipa, albergando el 75% de la población de todo el departamento⁹, además del abastecimiento de agua para uso poblacional.

La cuenca Quilca-Chili tiene una extensión de 13 817 km² y está conformada por 11 unidades hidrográficas (ver el cuadro n° 1).

Los recursos de la cuenca alta del río Colca, con un área de 737 km² aproximadamente, son derivados parcialmente al río Chili mediante la regulación en los embalses El Pañe y Dique de Los Españoles, el canal Pañe-Sumbay y las bocatomas Bamputañe, Blanquillo, Jancolacaya y Antasalla. Este trasvase a la cuenca del río Chili, se efectúa entregando estas aguas al río Sumbay, a la altura del poblado de Imata¹⁰.

Esto quiere decir que es en esa cabecera de cuenca donde prácticamente se colecta y almacena toda el agua que se usa en la ciudad de Arequipa.

⁸ «Mediante el D.S. N° 003-2012-AG se crea el Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Quilca-Chili. Su ámbito territorial está conformado por las unidades hidrográficas Alto Quilca-Vitor-Chili, Bajo Quilca-Vitor Chili, Blanco, Medio-Alto Quilca-Vitor-Chili, Medio-Bajo Quilca-Victor-Chili, Medio Quilca-Vitor-Chili, Salinas, Sigvas, Sumbay, Unidad hidrográfica 1319 y Yura, con una superficie de 13 817,39 Km² y una población de 925 295 habitantes distribuidos políticamente en 04 provincias y 41 distritos. Esta se concentra mayormente en Arequipa Metropolitana». Ver: Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos (Pmgrh). *Plan de Gestión de Recursos Hídricos Cuenca QUILCA-CHILI*. Lima: Autoridad Nacional del Agua (ANA) - Banco Mundial, 2013. En: goo.gl/648h3h

⁹ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Censos Nacionales 2007*. Lima: INEI, 2007.

¹⁰ Ver: «Principales Cuenas a Nivel Nacional». *minagri.gob.pe*, Lima. En: goo.gl/8KVQgy

Cuadro n° 1
Extensión de las unidades hidrográficas del ámbito del Consejo de recursos hídricos de cuenca

Hidrografía	Superficie total (km ²)	% de superficie
Alto Quilca-Vitor Chili	949.62	6.9
Bajo Quilca-Vitor Chili	469.75	3.4
Blanco	1161.98	8.4
Medio Alto Quilca-Vitor-Chili	934.66	6.8
Medio Bajo Quilca-Vitor-Chili	2932.59	21.2
Medio Quilca-Vitor-Chili	2334.6	16.9
Salinas	655.73	4.7
Siguas	1762.38	12.8
Sumbay	721.43	5.2
Unidad Hidrográfica 1319	360.38	2.6
Yura	1534.26	11.1
Cuenta total	13 817.39	100

Fuente: Plan de gestión de recursos hídricos en la cuenca Quilca-Chili. Ver en: goo.gl/5enF3M

En el territorio de esta cuenca se ubica la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca (Rnsab)¹¹, conformada por las provincias de Arequipa, Caylloma y General Sánchez Cerro, ocupando «un tercio de la cuenca (26%), con una superficie de 366 936 ha»¹². Aquí

¹¹ La Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca (Rnsab) es una área natural protegida por el Estado, establecida como tal desde el 9 de agosto de 1979 mediante el D.S. n° 070-79-AA, que cubre toda la cabecera de la cuenca hidrográfica del Quilca Chili; siendo su objetivo el conservar la diversidad biológica a través del manejo adecuado y sostenible de los recursos naturales que en esta área se encuentran.

¹² Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos (Pmgrh). *Plan de Gestión Recursos Hídricos en la cuenca Quilca-Chili*. Lima: ANA - Banco Mundial, 2013. Ver en: goo.gl/5enF3M

están asentadas 15 mil personas, repartidas administrativamente en nueve distritos y 11 comunidades campesinas. En la zona que conforma esta cabecera de cuenca se encuentran ubicadas cinco de las siete represas que abastecen de agua a la ciudad de Arequipa: Frayle, Aguada Blanca, Pillone, Dique de Los españoles y Chalhuanca. El aporte de la Rnsab en servicios ambientales, entre ellos el agua, ha sido calculado por el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (Sernanp) en US\$ 81 000.000 al año.

La principal actividad económica de las poblaciones altoandinas de la cuenca alta es la crianza de camélidos sudamericanos domésticos. Sus labores pecuarias se sintetizan en el manejo de praderas naturales a través del uso eficiente del agua, lo que permite mantener las coberturas vegetales (evitando la erosión de los suelos), además de la recarga de acuíferos, asegurándose así el aprovisionamiento del agua en la parte media y baja de la cuenca.

El diagnóstico previo para la elaboración del Plan de Gestión de Recursos Hídricos en la Cuenca Quilca-Chili determinó que:

(...) el problema central del manejo de la cuenca radica en la inadecuada gestión de los recursos hídricos, que se manifiesta en el bajo aprovechamiento de los recursos hídricos y deterioro de la calidad del agua, como resultado de la desarticulación entre las instituciones y organizaciones locales para desarrollar una gestión multisectorial de los recursos hídricos, que se agravado por los insuficientes recursos económicos, baja valoración del agua e inadecuada respuesta a eventos extremos¹³.

De este diagnóstico se desprende que el problema de la inadecuada gestión del agua en la cuenca está en las organizaciones, no solo por su desarticulación sino en su falta de recursos y escasa «cultura del agua»¹⁴. Sin embargo, creemos que el diagnóstico da

¹³ Proyecto de Modernización de la Gestión de los Recursos Hídricos (Pmgrh). *Plan de Gestión Recursos Hídricos en la cuenca Quilca-Chili*. Lima: ANA - Banco Mundial, 2013. Ver en: goo.gl/5enF3M

¹⁴ «La cultura del agua es el conjunto de modos y medios utilizados para la satisfacción de necesidades fundamentales relacionadas con el agua y con todo lo

una visión sesgada de la cuenca, pues refiere más data de la cuenca media y baja (productividad, problemas ambientales, superficie agrícola, etc.), a pesar de que para su realización participaron todos los usuarios de la cuenca, de los diferentes usos y espacios territoriales, según precisa Ronal Fernández Bravo, secretario técnico del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca. Esta distorsión no permite visibilizar diferentes aspectos de la cuenca alta, entre ellos, las diferencias culturales sobre el manejo y el uso del agua respecto a los otros actores de la cuenca, la productividad de la ganadería altoandina (llamas y alpacas), los servicios ecosistémicos consecuencia del cuidado de la pradera altoandina, etc.

Puntualizando sobre el problema de la organización administrativa, esta supone una serie de trámites engorrosos y costosos, lo que ha llevado a que la mentada gestión participativa del agua, al menos de los usuarios de la cuenca alta, quede solo en el espíritu de la norma y no se plasme en la práctica, pues los procesos de formalización se están dando lentamente en este lado de la cuenca. La meta de este sector es agruparse en una Junta de Usuarios de la Cuenca Alta, lo que llevaría a tener una representación real en los diferentes espacios de concertación respecto al uso del agua y así hacer prevalecer su derecho, siendo por fin reconocidas y retribuidas sus acciones en el manejo adecuado de este valioso recurso.

que dependa de ella. Incluye lo que se hace con el agua, en el agua y por el agua para ayudar a resolver la satisfacción de algunas de estas necesidades fundamentales. Se manifiesta en la lengua, en las creencias (cosmovisión, conocimientos), en los valores; en las normas y formas organizativas; en las prácticas tecnológicas y en la elaboración de objetos materiales; en las creaciones simbólicas (artísticas y no artísticas); en las relaciones de los hombres entre sí y de éstos con la naturaleza y en la forma de resolver los conflictos generados por el agua. La cultura del agua es por lo tanto, un aspecto específico de la cultura de un colectivo que comparte, entre otras cosas, una serie de creencias, de valores y de prácticas respecto de ella». Ver en: goo.gl/tpA3ts

En el *focus group* realizado con diferentes usuarios de la cuenca alta¹⁵, se dijo que los principales problemas para ser partícipes de la gestión integrada del agua son los siguientes:

Primero: la poca presencia del Estado en cuanto a la falta de difusión de la normatividad (cambios, nuevos decretos, reglamentos, etc.) en la zona alta; información que aun así llegando, no lo hace de forma oportuna.

Segundo: el poco acompañamiento técnico en los procesos de formalización, arguyendo que han recibido más apoyo de las ONG que del Estado.

Tercero: el poco conocimiento de las y los que hacen las normas del modo de vida de las personas que viven en la cuenca. Esto se palpa en el cálculo de las tarifas por el uso de agua, pues arguyen que ellos no son agricultores y que cuentan con los recursos necesarios para solventar estos gastos, así como los de la formalización.

Vienen cambiando las leyes y no son difundidas. No se informa a la población, y si han llegado a las municipalidades, estarán allí. En la zona altoandina no hay una información veraz, un asesoramiento técnico para una organización, así que tienen que adivinar para hacer una gestión y eso perjudica. Hay muchas organizaciones que se han quedado a medio hacer porque hay cambio de normas. Hay expedientes avanzados al 70%, sale una nueva y nuevamente se tiene que hacerlo, y no se arma en dos, tres días, hay que contratar un especialista y a otros profesionales (...) las normas del sistema integrado son viendo el tema agrario y no es competente a nuestra zona. La gente tiene una cosecha al año y solo para una supervivencia

¹⁵ Participantes del *focus group*: Comité de usuarios de recursos hídricos de San Antonio de Chuca, Comité de usuarios de la microcuenca sector Ampí, Comisión de usuarios de los recursos hídricos de San Antonio de Chuca, Comunidad Campesina Huayllacucho, Comité de usuarios de los recursos hídricos de Anexo Pillones, Comunidad Campesina San Juan de Tarucani, Comité de usuarios de agua Vincocaya, Comisión de usuarios de riego de microcuenca de Colca, Comité de usuarios de agua Anexo Rayo, Comité de regantes de Chalhuanca, Comité de usuarios de agua Anexo Cancosani, Comunidad Campesina Toruni Tiuyani Pati y Anexo La Yunta.

a las justas. (Testimonio de un usuario del Comité de Usuarios de Agua del Anexo Cancosani).

Respecto a este tercer punto, John Machaca Centty, jefe de la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, precisa que las diferencias entre los beneficios por el uso del agua de un usuario pecuario de la cuenca alta, con un usuario agrario de la cuenca media o baja, son altamente significativas:

(...) los ingresos económicos percibidos por la producción en la zona alta es mínima respecto a otros ámbitos de la cuenca, siendo esta de unos S/. 400.00 en promedio por hectárea (crianza de llamas y alpacas), mientras que en la parte media y baja se puede llegar hasta los S/. 40,000.00 por hectárea (siembra y cosecha de papas, cebolla, etc.), sumado a ello el hecho de que los pobladores requieren de una mayor extensión de terreno para criar un hato de alpacas o llamas que sean económicamente rentables, lo que subiría el costo de la tarifa a pagar por el uso del agua a la autoridad competente por parte de los usuarios.

Concluye Machaca Centty diciendo que es de imperiosa necesidad que la normatividad en materia de recursos hídricos sea revisada, pues se aplica genéricamente a todos los usuarios por igual, sin reparar en las diferencias que se evidencian en los sistemas de producción y en los ingresos provenientes de ellos.

Otro de los problemas en la participación efectiva es la representación. La nueva norma establece a los consejos de cuenca como el principal espacio de participación¹⁶. Sin embargo, su conformación está encorsetada por la misma norma, no permitiendo la participación equilibrada de todos los actores de la cuenca. Solo hay un asiento para un representante de las comunidades andinas y uno para los usuarios agrarios, cuando los intereses y

¹⁶ «Los Consejos de Cuenca son órganos de naturaleza permanente integrantes de la Autoridad Nacional, creados mediante decreto supremo, a iniciativa de los gobiernos regionales, con el objeto de participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos». Ver en: goo.gl/MR4Ra2

los usos son diferentes en las cuencas media y baja, con respecto a la alta. Y si bien en el reglamento de la Ley de Recursos Hídricos se establece los representantes en este importante espacio, desde la conformación del primer Consejo de Recursos Hídricos de la Cuenca Quilca-Chili, el sector rural altoandino asentado en la cabecera de cuenca no ha tenido una representatividad que le permita tomar decisiones que le sean favorables, principalmente para otorgar el soporte técnico y funcional que se requiere para mantener y conservar las fuentes naturales, y hasta para impedir actos de depredación de las familias asentadas. Por estas razones, creemos que la toma de decisiones dentro del consejo no es balanceada, lo que no fortalece la gestión en la cuenca alta.

Consultado al respecto, el secretario técnico del Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca explica que si bien los usuarios de la cuenca alta eligen al representante de comunidades campesinas para que ocupe su lugar en el consejo, su participación no es muy buena al no estar acostumbrado a participar en estos mecanismos de concertación en donde muchas veces se tratan temas técnicos.

Considero que su participación en el Consejo debería ser mayor, puesto que representan a la zona productora de agua (...). La participación en el Consejo de un representante de la cuenca alta es insuficiente; sin embargo, se los involucra en los grupos técnicos de trabajo con una visión de integralidad; su participación es mayor cuando se tratan temas que conocen bien, como es el manejo del agua en la cuenca alta.

El diagnóstico de Fernández Bravo respecto al funcionamiento de este Consejo de Cuenca es que si bien se está convirtiendo en una plataforma de coordinación y articulación entre organismos estatales, aún le falta desarrollar mecanismos de participación y transparencia de la información.

Existen diversas estrategias planteadas en el Plan de Gestión de Recursos Hídricos de la Cuenca Quilca-Chili para pasar de este escenario a uno mejor, apuntando a trabajar directamente con los usuarios del agua con una participación que permita

tener una visión compartida, el fortalecimiento de una nueva institucionalidad, desarrollo de capacidades, inclusión social y equidad de género, entre otras. Pese a ello, la realidad es que este plan no cuenta con financiamiento. Aun así, creemos que algunos cambios en las normas vigentes, como la conformación del Consejo de Cuenca, abonaría a tener una visión compartida y una participación efectiva.

Avances y perspectivas para una participación efectiva de la cuenca alta

A partir del año 2004, como parte de las actividades de manejo y conservación de recursos naturales de la Rnsab, se empieza a impulsar la formalización de organizaciones de uso del agua, con el asesoramiento técnico de equipos de profesionales de los diferentes proyectos de cooperación que se ejecutaban en su ámbito (Proyecto Araucaria Valle del Colca - **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo) como parte de la sostenibilidad que se tenía que dar a las diferentes acciones enmarcadas en el manejo adecuado de los recursos hídricos. En base a esa cooperación, se realizaron diversas actividades como la sensibilización, información, fortalecimiento de capacidades e institucionalidad, y toma de decisiones, dando como resultado la constitución de la primera organización de usuarios del agua de la zona alta en el Centro Poblado Menor de Chalhuanca (Yanque - Caylloma): la Comisión de Regantes de la Microcuenca de Chalhuanca. Esta comisión fue reconocida oficialmente mediante una resolución en mayo del 2005, momento a partir del cual es que la población altoandina empieza a ver la importancia de su organización y formalización para contar con un derecho formal al uso del agua, a pesar de que para ellos era y es un recurso de uso consuetudinario. En este contexto, en el 2009 se inaugura la Represa de Chalhuanca, con una capacidad de embalse de 25 MM³ agua, de los cuales no se beneficia la cuenca alta.

Con la publicación de la nueva Ley de Recursos Hídricos, el 2009, algunas de las comisiones de regantes ya establecidas tenían que adecuarse, comenzando a regularizar sus organizaciones a los cambios nominativos, trámites que en algunos casos aún siguen en proceso¹⁷.

Durante este proceso de formalización se comenzaron a realizar diferentes eventos enmarcados en la organización y fortalecimiento de capacidades en temas de recursos hídricos, realizándose el 1er. Encuentro de Usuarios del Agua de la Cuenca Alta del Quilca Chili, en la localidad de Chalhuanca (Yanque - Caylloma), el año 2009. Una de las principales conclusiones de dicho encuentro fue el elevar una propuesta de formalización de una Junta de Usuarios de la Cuenca Alta del Quilca Chili, con el objetivo de hacer respetar sus derechos del uso del agua.

Desde ese año se han realizado con cierta periodicidad diversos encuentros, foros, etc., persiguiendo una agenda común: el reconocimiento de sus derechos al uso del agua y la respectiva retribución por el cuidado de este valioso recurso a nivel de la cuenca alta. También se ha tratado el tema de la representatividad, ya que los usuarios de la zona alta no se sienten plenamente representados en los diferentes espacios de concertación para el manejo del recurso hídrico impulsado por la ANA (léase, en el Consejo de Cuenca), no sintiéndose integrados en el proceso de la gestión participativa de la cuenca del Quilca-Chili. Señalan, además, que es en la cuenca alta en donde se realizan buenas prácticas (manejo adecuado de agua y recursos naturales) que aseguran el aprovisionamiento del agua, siendo estas actividades todavía subvencionadas por diferentes proyectos de cooperación

¹⁷ A la fecha ya se han reconocido dos comisiones de usuarios del agua en la cuenca alta del Quilca-Chili: la Comisión de Usuarios del Agua de San Antonio de Chuca, con 5 comités de usuarios del agua (Vincocaya, Pillone, Pillones, San Antonio de Chuca y Colca), y la Comisión de Usuarios del Agua de Chalhuanca, con 6 comités de usuarios del agua (Chucuntaña, Chullo, Ampí, Chalhuanca, Toca y Acomayo).

más que por el Estado, no siendo reconocidas por la cuenca media y baja, y menos con inversiones ambientalmente sostenibles.

Es así que las demandas de los usuarios de la zona alta fueron aumentando, realizándose el 2014 el 1er. Congreso de Usuarios del Agua de las cabeceras de cuenca de los ríos Quilca-Chili, Colca y Apurímac, en el que se conformó el Frente de Defensa de los Intereses de Recursos Hídricos de la Cuenca Alta, cuyo principal objetivo es el de seguir impulsando los procesos de formalización de usuarios y analizar la posibilidad de solicitar una mayor contribución a las grandes empresas que hacen uso del recurso hídrico, como las compañías mineras, para su mantenimiento. La conformación de este frente, con las debilidades institucionales que todavía presenta, se puede leer como una respuesta política de las poblaciones altoandinas frente a su sentida falta de participación en las decisiones que se toman para toda la cuenca.

Cabe resaltar el interés que también toman las comunidades campesinas en la participación de estas reuniones, además de su interés por formar parte del proyecto para la conformación de la Junta de Usuarios de la Cuenca Alta.

Conclusiones

La conclusión más importante es que más allá de las normas, de los problemas administrativos para la formalización de todos los usuarios del agua de la cuenca, lo que subyace aquí es un problema político. No es un secreto que dentro de nuestra nación hay poblaciones marginadas, y no hablamos solo de la falta de presencia del Estado para solucionar problemas de infraestructura básica, sino del reconocimiento y la promoción de su derecho a la participación política en las decisiones que emanan desde el poder. En el caso de las cuencas, hay muchos intereses económicos en juego, tanto por el uso del agua, la retribución por ese uso, como por la explotación de recursos no renovables, como los minerales.

No podemos olvidar que los yacimientos minerales usualmente están en las zonas altoandinas, de allí que haya generado tanto revuelo en el sector del empresariado minero la ley de cabeceras de cuenca (ley n° 30640).

Por otro lado, los usuarios de la zona altoandina tienen conocimiento de la GIRH pero no se sienten integrados en el sistema por diversas razones: engorrosos trámites, falta de información oportuna y falta de recursos económicos.

Lo más importante para los usuarios de la zona alta, su «sueño», es conformar la Junta de Usuarios de la Zona Alta. Su constitución, su organización, les permitiría reivindicar varios temas sensibles en la cuenca alta, como las tarifas por el uso de agua, por ejemplo, pues su realidad es distinta a la de los otros usuarios. Para conformar esta junta necesitan, según la normatividad vigente, que se formalicen al menos tres comisiones de usuarios de la cuenca alta.

Pese a sus esfuerzos institucionales, la presencia de la ANA aún no es notoria en la zona alta de la cuenca Quilca-Chili. Los usuarios entrevistados en el *focus group* hicieron referencia reiteradamente a la falta de presencia del Estado en los temas referidos a la gestión del agua. Esta ausencia se traduce en la falta de asesoramiento y acompañamiento para su formalización, para que su participación sea más efectiva.

Es importante reconocer también que si bien los usuarios de las zonas altas tienen conocimiento de las normas generales para la formalización de sus organizaciones, los cambios normativos no les llegan a tiempo. De esta falta de publicidad, también responsabilizan a los municipios, por no cumplir su rol como enlace entre ellos y el gobierno nacional.

Respecto a su representación en el Consejo de Cuenca, los usuarios de la zona alta refieren no sentirse representados. Comentaron que no todas las comunidades campesinas participaron en la elección del representante de las comunidades campesinas en el Consejo de Cuenca. Sin embargo, como autocrítica, advierten

que al no estar organizados este representante no tiene claro qué planteamientos debe elevar al Consejo.

Recomendaciones

La nueva ley del agua, pero también los diferentes conflictos, ha mejorado la perspectiva de apoyo a la zona alta de la cuenca Quilca-Chili, aunque no solo se trata de que el Estado continúe con un papel paternalista y lleve apoyo económico, sino que los pobladores también participen en las decisiones que se toman sobre la cuenca.

De igual modo, debería de considerarse la participación de más actores de las zonas alta, media y baja (agrícolas y pecuarios) en el Consejo de Cuenca, lo que haría que las decisiones que emanen de este sean más democráticas. Esto solo se puede conseguir con una modificación en la Ley de Recursos Hídricos.

Es por ello que la norma respecto a la conformación de los integrantes del Consejo de Cuenca debería de adecuarse para permitir la participación real de los usuarios de la cuenca alta. No es suficiente creer que están representados por tener un asiento para un representante de las comunidades campesinas, pues estas no solo están ubicadas en la cuenca alta del Quilca-Chili, sino también en la cuenca media y en la baja. Se debe tomar en cuenta, además, la debilidad institucional de la Federación Campesina para organizar sus acuerdos.

Cabe recalcar que con la reciente aprobación del Reglamento de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, es posible que se pueda hacer inversión en la parte alta de la cuenca. Estos recursos económicos podrían solventar los pagos administrativos para la formalización de los usuarios de agua y así, con este incentivo, garantizar la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos, que es lo que busca la norma.

Todavía hace falta romper con las barreas burocráticas (trámites largos y costosos) que impiden la formalización de los usuarios en la zona alta de la cuenca, y no estamos hablando de las comunidades campesinas, que tienen sus propias atribuciones por ley, sino de los usuarios particulares asentados en la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, incluso antes de que se constituyera como tal.

Es necesario también generar conocimiento, a pesar de que las poblaciones de estos ámbitos territoriales tienen como problema presente el analfabetismo. El simbolismo que representa el agua por su importancia desde ya puede hacer posible que tomen atención a las ventajas y desventajas que hoy tiene con la normatividad vigente, aunque se requiere de esfuerzos compartidos entre los diferentes sectores involucrados para apoyarlos, logrando que su representatividad sea más sólida y que sea respaldada por el pleno del Consejo de Cuenca.

Finalmente, algo que debería estudiarse es la posibilidad de un aporte diferenciado por el derecho del uso del agua acorde a la realidad de cada zona. En el caso de la zona alta de la cuenca, tendría que considerarse su contribución a la conservación, siendo esta no una tarea exclusiva, sino parte de sus labores productivas.

Comunidades nativas y derechos de propiedad: una aproximación desde la selva central

Katherine Tamariz C. / Luis García-Calderón S.

Sumilla

Históricamente se ha observado una continua violación del territorio de los pueblos originarios de la selva peruana, lo que en las últimas décadas se manifiesta en constantes demandas y movilizaciones en defensa de los derechos que les son reconocidos por la legislación peruana y los convenios internacionales de los que el Perú es adherente pleno. El presente ensayo busca analizar la problemática de la titulación de los territorios indígenas de la selva central, específicamente de la provincia de Oxapampa, región Pasco (ámbito de intervención del Programa descoCentro), proceso que además de la entrega de títulos, implica abordar asuntos como la disponibilidad de tierras, la superposición de derechos y los conflictos producidos en todo este entorno, así como resistencias culturales que en simultáneo deben afrontar un proceso de aculturación para poder acceder a sus derechos porque en la cosmovisión amazónica los territorios ancestrales no están sujetos a límites.

Introducción

Cultura y territorio es un binomio inherente a la cosmovisión de los pueblos amazónicos. No se entiende la existencia del primero sin el segundo, ya que para ellos el territorio tiene un valor espiritual y material, además de involucrar otros temas adicionales como el de límites, usufructo y de los derechos que amparan a las comunidades nativas, todo ello bajo un sistema de relaciones sociales, incluyendo vínculos parentales y políticos, que permiten aprovechar adecuadamente la diversidad de posibilidades que les ofrece su entorno. Es por ello que la posesión del territorio es primordial para la supervivencia de los grupos étnicos y su cultura. Situación compleja de atender y entender por los gobiernos en un escenario mundial de globalización en donde la oferta y la demanda del mercado otorga a la tierra un valor de cambio, de aprovechamiento y de explotación comercial de sus recursos.

La comunidad internacional, por su parte, entiende que esta diferencia de uso de la tierra y posesión de la misma obedece a originalidades culturales, siendo estas reconocidas, textualmente, como derechos:

(...) los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que

ocupan o utilizan de alguna manera y en particular los aspectos colectivos de esta relación(...). Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan¹.

Cabe destacar que el principal tratado en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales. El Perú ha ratificado su adhesión legal a este convenio mediante la Resolución Legislativa n° 26253 del 5 de diciembre de 1993, considerado un instrumento de diálogo sobre temas y decisiones que puedan afectar la forma de vida de los pueblos indígenas.

Visión histórica sobre el derecho al territorio indígena amazónico y el marco jurídico nacional

Al iniciarse la vida independiente, el espíritu de la época era liberal y, en esa virtud, opuesto a que la comunidad campesina subsista como tal. El decreto de Bolívar del 8 de abril de 1824 declara a los indios propietarios de sus tierras, los autoriza a venderlas, y dispone que las tierras de la comunidad se repartan entre los porcioneros. El decreto del 4 de julio de 1825, del mismo Bolívar, ratifica el reparto de tierras de la comunidad y da pautas para su ejecución. La ley del 31 de marzo de 1828, bajo el Presidente José de La Mar, dispone que las tierras comunitarias se puedan enajenar libremente. De acuerdo con el Código Civil de 1852, no se puede vincular bienes en el Perú, y todas las propiedades, incluyendo por lo tanto las de los indígenas son enajenables. A pesar de las medidas típicamente liberales que acaban de reseñarse, la comunidad indígena se obstina en subsistir, hasta que el legislador tiene que reconocer la realidad y rendirse a ella².

¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales*. Ginebra: OIT, 1989.

² Chirinos Soto, Enrique. *Constitución de 1993. Lectura y comentario*. Lima: Nerman, 1996.

La Constitución Política de 1920 reconoce por primera vez en la historia republicana los derechos de posesión territorial de los pueblos originarios, consagrando la imprescriptibilidad de los bienes de los pueblos indígenas andinos y amazónicos. En ese mismo sentido, la Constitución Política de 1933 declaró que las tierras de propiedad de las comunidades de indígenas eran imprescriptibles, inajenables e inembargables, comprometiendo al Estado «a dictar la legislación civil, penal, económica, educacional y administrativa, que las peculiares condiciones de los indígenas exige»³. Los términos imprescriptible, inajenable e inembargable, habían sido insertados en el texto constitucional con la finalidad de evitar y controlar la compra subvaluada, el tráfico y el despojo de sus tierras, y de esa manera proteger los intereses y derechos colectivos; sin embargo, esto nunca ha sido un obstáculo insuperable para que los pueblos indígenas a lo largo del tiempo hayan perdido gran parte de sus territorios ancestrales.

El proceso de titulación de los territorios indígenas se inicia recién con el Decreto Ley n° 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva de 1974, promulgado durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, el cual estableció por primera vez que los indígenas de la selva peruana tuvieran títulos de propiedad que les permitieran enfrentar la colonización. Toda la jurisprudencia anterior reconocía herencias posesorias ancestrales de hecho, pero por primera vez se extendía al derecho legal de reclamar un título de propiedad. Desde entonces, han transcurrido más de cuatro décadas, y aunque se han registrado avances, la titulación de tierras todavía es un asunto complicado en las relaciones entre el Estado y las etnias de la Selva, generándose continuas tensiones y conflictos, cuestionándose la eficiencia del accionar de los funcionarios

³ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus). *Compendio normativo y jurisprudencial sobre los derechos de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas*. Lima: Minjus, 2013.

responsables y denunciándose supuestos intereses subalternos para favorecer a privados y empresas extractivas.

No obstante el avance en materia legal, el Decreto Ley n° 20653⁴ no reconoció a los pueblos indígenas amazónicos como sujetos de derecho⁵ debido a que hasta la década de 1970 carecían de una autoridad centralizada o una organización permanente con las cuales se pudiera negociar y otorgarles la administración de un territorio extenso⁶. Sin proponérselo, este decreto puso en debate la representatividad legal de las formas organizativas nativas, las que se consideraban «jurídicamente no formales» porque aún se regían por sus normas tradicionales, entre ellas que la representación interna la ejercía la experiencia y vivencia de los más ancianos, a quienes las comunidades les reconocían el liderazgo y la potestad de hecho para reclamar sus derechos y decidir los asuntos internos. Esta necesidad de representación jurídicamente formal y reconocida por el Estado propició la creación de las primeras organizaciones indígenas formales, movimiento representativo de la amazonía peruana liderado por los propios indígenas. Los iniciadores de este movimiento fueron los pueblos asháninka, con su Central de Comunidades Nativas de la Selva Central (Ceconsec); los shipibos, con su Federación de Comunidades Nativas de Ucayali (Feconau); y los awajún (aguaruna), con su Consejo Aguaruna y Huambisa (CAH). A comienzos de los años 80, estos tres pueblos indígenas amazónicos constituyeron la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep), siendo la primera de las federaciones de nativos que liderarían los reclamos de derechos territoriales, entre otros.

⁴ Esa ley fue derogada por la ley n° 22175.

⁵ Para esa época, este reconocimiento de derechos, que también conlleva a tener ciertas obligaciones, debía cumplir con algunos requisitos previos que las comunidades nativas y sus miembros aún no cumplían. El código civil actual hace mención en el título I, art. 1, que: «La persona humana es sujeto de derecho desde su nacimiento».

⁶ Minjus. *Compendio normativo y jurisprudencial sobre los derechos de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas*. Lima: Minjus, 2013.

La Constitución Política de 1979 distingue por primera vez entre comunidades campesinas y nativas, diferencias que hasta esa fecha no estaban claramente definidas, ocasionando ciertas interpretaciones. Esta diferenciación fue útil para distinguir a los campesinos que colonizaban la Selva y que por el hecho de trabajar la tierra pretendían un reconocimiento formal al cumplir con requisitos similares a los de las comunidades campesinas, intentando establecer derechos de posesión territorial equivalentes o superiores a los de los pueblos amazónicos originarios⁷.

La Constitución Política de 1993 retiró el enunciado de inalienable e inajenable del texto referido a la propiedad indígena sin que las organizaciones nativas hayan iniciado procesos de reclamo conocido, debido a que posteriormente se emitieron normas y leyes de carácter vinculante con el tema⁸. De la misma forma, esta Constitución vigente hasta la fecha, permite que las comunidades dispongan libremente de sus tierras, teniendo la imprescriptibilidad como excepción el caso de abandono de tierras. Como se observa, se sigue respetando sus derechos territoriales pero, desde un enfoque economicista liberal, tácitamente se deja abierta la posibilidad de pérdida de la propiedad por abandono de la misma.

⁷ Estas comunidades están conformadas por poblaciones asentadas en las riberas de los ríos de la Amazonía, identificadas como «riberañas mestizas», «campesinas ribereñas» o simplemente «riberañas», que cuentan con un mínimo de 50 jefes de familia o familias y que, sin tener un origen étnico y cultural común tradicional, mantienen un régimen de organización, trabajo comunal y uso de la tierra propio de las comunidades campesinas, y se encuentran en posesión pacífica del territorio. Ver: goo.gl/MY8Gqf

⁸ Por ejemplo, el literal «n» del artículo 51° de la ley n° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señala expresamente: n) Promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas.

Territorio y cosmovisión amazónica

La Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Viena de 1993, en su pronunciamiento sobre los pueblos indígenas, señala lo siguiente:

Entendemos la libre determinación como el derecho que tienen nuestros pueblos a poseer, controlar, administrar un territorio –actual o ancestral– jurídicamente reconocido y respetado, dentro del cual un pueblo, sin inferencias de ninguna especie, desarrolla, recrea y proyecta todos los aspectos de su cultura particular y específica⁹.

En su cosmovisión, y como lo reiteran los líderes de comunidades nativas entrevistados de la provincia de Oxapampa, la tierra es de todos, siendo un colectivo social que hace uso de los beneficios que esta brinda. Nadie puede negar[nos] ni restringir[nos] el derecho de hacer uso de sus beneficios para [nuestra] sobrevivencia familiar y comunal¹⁰.

Las comunidades nativas entienden el territorio de forma integral, abarcando el suelo y el subsuelo, el aire, el agua y otros recursos naturales que les permiten fortalecer su identidad y mantener sus formas de vida. El territorio para ellos y ellas trasciende el espacio geográfico y sus formas de posesión, por lo que lo asumen como una propiedad indivisible, es decir, en una relación colectiva más no individual. Por lo tanto, se les hace culturalmente bastante complejo definir los límites de posesión ancestrales en términos de espacio y uso, ya que el espacio necesario

⁹ Echevarría, Cristina. *Reflexión sobre el sentido de territorio a los pueblos indígenas en el contexto del ordenamiento territorial y el desarrollo minero*. Mendoza: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), 2001.

¹⁰ Si nos remontamos al levantamiento de Juan Santos Atahualpa (siglo XVIII), una de las causas de la rebelión de los nativos fue la «privatización» de territorios por parte de los misioneros sobre espacios geográficos que siempre fueron de libre uso y tránsito por parte de los pueblos amazónicos, así como el condicionamiento económico y religioso que se quiso imponer para su uso (en Cerro La Sal, por ejemplo, donde para extraer la sal los pueblos amazónicos de la selva central debían renunciar a sus creencias religiosas, aceptar la fe católica y pagar con trabajo un tributo por el recurso).

para la subsistencia del pueblo era la concepción ideal que marcaba sus linderos. Es esta forma de entender el territorio lo que causa las primeras limitantes para el pleno reclamo de sus derechos de propiedad. Más aún, en su lenguaje y cosmovisión no existe terminología similar para los vocablos «límite» y «propiedad», mucho menos para «propiedad privada» (y todos los beneficios y condicionantes que ello conlleva).

Todo esto ha obligado a las comunidades nativas de Oxapampa a iniciar procesos de delimitación y de titulación territorial con el propósito de acceder a sus derechos ancestrales de uso de la tierra.

Si bien el derecho individual como el colectivo de un territorio comparten la misma naturaleza jurídica, entendida esta como el ejercicio del titular de este derecho de utilizar un bien dentro de los límites de la libertad y el interés social, sin embargo, ambos supuestos de propiedad no pueden ser abordados de la misma manera ya que la propiedad individual atribuye a su titular la capacidad de disponer del mismo, sin más limitaciones que las que imponga la ley, mientras que la propiedad comunal tiene elementos diferenciadores: primero, debido a que las decisiones sobre el usufructo de la tierra son tomadas de manera colectiva y para el beneficio del conjunto; segundo, por el estrecho vínculo o relación que tienen los pueblos indígenas con los territorios que ocupan de manera tradicional y; tercero, por el derecho al uso colectivo de los recursos naturales que se encuentran en estos territorios, los cuales son necesarios para su subsistencia como grupo étnico.

Los testimonios de los líderes nativos de Oxapampa demuestran que existe cierta insatisfacción con la situación actual de titulación ya que muchos vecinos de las comunidades nativas cuentan con títulos de propiedad o constancias de posesión legal sin haberse esclarecido cuáles son las reclamaciones y derechos territoriales indígenas. Es de suponer, entonces, que aquellas comunidades nativas que aún no cuentan con título de propiedad, solo tendrían derecho a exigir como su territorio lo que ha quedado libre, que

casi siempre son los terrenos más inaccesibles, de escasa o nula productividad y, por ende, de menor valor. Bajo este mismo precepto, y según manifiestan las organizaciones nativas, tan solo en la provincia de Oxapampa existe un aproximado de 250 títulos de propiedad otorgados por el Estado a terceros que se superponen sobre sus territorios. Cosa similar sucede con las concesiones a industrias extractivas que tampoco respetan la intangibilidad de sus tierras. Hay aquí no solo una posible violación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, sino también una fuente potencial de conflictos sociales en la Amazonía.

En las entrevistas realizadas a representantes de comunidades yaneshas, estos manifestaron que la «propiedad de sus territorios» significa para ellos y ellas «seguridad». Esto lo ven, sobre todo frente al mundo globalizado en el que vivimos, como un aspecto fundamental para defender su espacio, cada vez más reducido y por el que deben mantenerse alertas ante presiones externas. Esta seguridad en la tenencia legal de su territorio ha sido vulnerada en muchas ocasiones por invasiones de colonos, por agricultores ilícitos o por incursiones violentas de extractores ilegales de madera, demostrando que el Estado peruano es incapaz de brindar a las comunidades nativas las garantías necesarias para salvaguardar sus territorios y los recursos que allí se encuentran.

Un tema aparte y no menos importante es el desplazamiento de comunidades nativas por el accionar terrorista durante la década del 80 y, en la actualidad, por los remanentes de estos grupos armados que aún subsisten. El Estado no ha sido capaz de garantizar la seguridad de los miembros de esas poblaciones que, amenazadas, han tenido que migrar y refugiarse en otras localidades, lo que ha dejado vulnerable sus territorios ancestrales. Un caso reciente es el ocurrido en febrero de este año (2017) cuando la Comunidad Nativa Asháninka de Meantari (Satipo), que recientemente ha empezado a retomar la posesión de su territorio ancestral luego del desplazamiento ocasionado por los conflictos

armados, fue amenazada con armas de fuego por parte de terceros, cuya identidad y propósitos no han sido debidamente aclarados por las entidades tutelares¹¹.

Por otra parte, con el argumento de «tierras en situación de abandono», existen procesos de reclamación de posesión¹² que cuestionan los derechos y la imprescriptibilidad de la propiedad de territorios indígenas reclamados por el pueblo asháninka de Meantari. Sin embargo, en la visita de inspección que realizó el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) a la zona del litigio, se ubicó madera ilegalmente talada pero ninguna chacra ni sembrío, con lo cual quedaría descartada cualquier actividad agrícola que amerite una reclamación de derechos de posesión de gente que no es de la comunidad mencionada. De todas formas y a pesar de todos los argumentos a favor de esta comunidad nativa, hasta la fecha no han logrado la titulación que les corresponde, el proceso sigue entrampado y las instituciones del Estado tardan en resolver y salvaguardar sus territorios ancestrales, ocasionando el lógico malestar de las organizaciones indígenas.

¹¹ Nunca quedó muy clara la verdad sobre la identidad de quiénes fueron los que llevaron a cabo esta incursión armada. Había argumentos de parte de las federaciones nativas y de algunas autoridades locales de que la incursión era liderada por narcoterroristas interesados en el sembrío de coca o que eran supuestas autorizaciones provenientes de los altos mandos de los destacamentos militares de la zona de emergencia (Vraem) para poder extraer la madera y la posterior colonización (autorizaciones que de existir se tratarían de negociados pues esa función no le corresponde a las Fuerzas Armadas sino al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre -Serfor-). Finalmente, los resultados de las investigaciones oficiales ni siquiera se hicieron públicos ni se señalaron responsables. Ver: goo.gl/3mRuxk

¹² La Asociación Señor de Luren argumenta haber colonizado estos aislados parajes de propiedad del Estado para actividades agrícolas, reclamando por lo tanto derechos de posesión sobre el territorio comunal ancestral, complicando el avance del justo reclamo de propiedad de los indígenas.

Situaciones frente al derecho al territorio de las comunidades nativas

Para este análisis definimos dos grupos de comunidades nativas: las tituladas y las no tituladas. En ambos grupos la problemática de titulación y de demarcación territorial identifican diversos intereses y realidades.

En primer lugar, lo que anteriormente era una continuidad espacial donde un pueblo nativo compartía sus vivencias, hoy es un territorio fragmentado e inconexo. En segundo lugar, si bien es cierto que el Convenio 169 señala que los pueblos indígenas pueden solicitar una ampliación de sus territorios para poder dar cobertura a las necesidades del crecimiento poblacional de sus comunidades, en la situación vigente esto solo podría ser honrado por el Estado peruano en territorios cada vez más distantes y aislados que no necesariamente constituyen sus territorios ancestrales, lo que incrementa el distanciamiento social, la desintegración familiar y atenta contra las formas de gobernabilidad indígena. Este problema viene generando la migración de familias enteras, en especial de los miembros más jóvenes de las comunidades, que ante la imposibilidad de recibir terrenos comunales para sus labores productivas de subsistencia, van hacia las ciudades en busca de empleo, lo que en invariablemente contribuye al debilitamiento de sus prácticas culturales (relación territorio - cultura).

Por otro lado, si bien la titulación es una acción estatal que busca preservar los derechos territoriales de las comunidades indígenas, no se puede negar que por esta causa también se han generado nocivos procesos de oportunismo e individualismo. Algunos de nuestros entrevistados nos han señalado que hay líderes nativos que, contaminados por la mirada economicista occidental, han buscado comercializar los recursos maderables de sus territorios, presionando en algunos casos por el aprovechamiento de los recursos de las áreas naturales protegidas colindantes. De todas formas, la organización comunal ha detectado a tiempo estos casos y ha

sabido sancionar y contener los excesos de poder. Sin embargo, queda claro que el ejercicio dirigencial dentro de las comunidades nativas no está exento de ser susceptible a deslices personales o a actos de corrupción interna¹³.

De la misma forma, el proceso de titulación también ha generado divisionismo entre líderes y comunidades, sobre todo en el caso de los proyectos extractivos que se hallan en sus territorios. Como es sabido, la legislación peruana señala expresamente que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación¹⁴, y, bajo ese criterio, el Estado otorga concesiones de aprovechamiento que en más de una ocasión se superponen sobre los territorios propiedad de comunidades nativas o son colindantes con ellas, por lo que estas son susceptibles de sufrir las consecuencias de los deficientes manejos y controles ambientales. En el ámbito de la selva central resaltan dos concesiones de exploración de hidrocarburos: el lote 107 y el lote 108, cuyos representantes negocian las compensaciones sociales con los líderes indígenas del ámbito de su influencia. En más de una ocasión estas negociaciones son cuestionadas por los demás integrantes de la comunidad principalmente por sus características económicas y porque no siempre benefician a todos sus miembros, lo cual en algunos casos es entendible ya que estas empresas solo aceptan los compromisos de compensación social con las localidades de influencia de sus proyectos, lo que no siempre involucra a todo el territorio nativo.

Es innegable que el título de propiedad genera una cuota de poder a los miembros de las comunidades y, en especial, al jefe de las mismas. En ese sentido, se vienen produciendo solicitudes de titulación de sectores que forman parte de comunidades más grandes que ya han sido tituladas por el Ministerio de Agricultura

¹³ Chirif, Alberto. «Aidesep, una crisis de principios». *revistaideele.com*, Lima, noviembre del 2012. Ver en: goo.gl/PYvL4J

¹⁴ Art. 66 de la Constitución Política del Perú 1993.

y Riego (Minagri) y que exigen una individualización del territorio que ocupan. Estas solicitudes, que no cuentan con el respaldo de las federaciones nativas que apuestan por mantener la integridad de los territorios titulados y que son denegadas por el Estado porque la titulación se ha realizado respetando el espíritu del marco jurídico relativo a los territorios indígenas y la integralidad de los mismos, buscan una subdivisión territorial que no está contemplada ni permitida por las leyes vigentes. En contraposición, los solicitantes consideran que sus sectores no ostentan las mejores condiciones de titularidad del territorio que ocupan para promover el desarrollo de sus pueblos, entendiéndose tal vez como un tácito reclamo contra el centralismo que se ejercería desde su propia organización comunal. Cabe señalar que estos sectores que buscan la individualización del territorio generalmente no participan en la elección del jefe comunal, a pesar de tener el derecho de hacerlo y del reconocimiento de la organización comunal de ese derecho. No hemos podido identificar cuáles son las causales de esta autoexclusión en los procesos de elección de los jefes, sin embargo, en algunos casos se perciben problemas de falta de identificación de los nativos de pueblos pequeños con las localidades que son el núcleo de la comunidad nativa. La consecuencia de la no participación en los espacios de toma de decisiones comunales, que si bien es cierto es una decisión voluntaria, acarrea y fortalece inquietudes de tener su propio jefe y un territorio propio. A pesar de ello, no se niega la representatividad del jefe, aunque algunos entrevistados cuestionan que este se preocupe por sus necesidades e intereses. Y si bien al interior de las comunidades nativas las decisiones se toman a través de la democracia directa, para algunos temas específicos existe discrecionalidad del jefe para tomar ciertas decisiones que atañen al conjunto o a alguno de sus miembros, y es allí que la visión de conjunto (o ceguera) de estos líderes fortalecen o debilitan la integración comunal.

Proceso de titulación: derecho y conflicto

Ante el creciente número de conflictos socioambientales y la necesidad urgente de contar con información oficial, el Ministerio de Cultura en su portal web hizo pública una base de datos sobre pueblos indígenas u originarios (2013), la misma que es considerada como referencial y de actualización permanente por la propia institución, es decir, aún no es definitiva ni oficial, significando aun así un punto de partida. De todas formas, en comparación con los sistemas de información de organismos privados, este registro estatal solo es un listado sin soporte técnico de campo.

Actualmente, la data no oficial sobre las comunidades nativas más confiable ha sido elaborada por el Instituto del Bien Común (IBC). Según la base de datos de su Sistema de Información Sobre Comunidades Nativas de la Amazonia Peruana (Sicna), a marzo del 2016, unas 1365 comunidades nativas tienen títulos de propiedad sobre un área total de 12 159 400 hectáreas. La comunidad nativa más pequeña es la comunidad yanesha de Alto Churumazú (Oxapampa - Pasco), con 113.2 hectáreas, y la más grande es la comunidad Matsés (Requena - Loreto, en la frontera con el Brasil), con 452 735 hectáreas, pueblo originario que si bien es cierto ha logrado un importante número de hectáreas, estas las consiguió luchando y sufriendo actos de violencia estatal durante varios años, obteniendo primero el reconocimiento de sus derechos territoriales y posteriormente su titulación. La revista *Caretas*, en su edición de octubre del año 1964, refiriéndose a estos desiguales combates entre el Estado y los pueblos nativos, señaló expresamente que: «A sangre y fuego, civilización y barbarie se disputan un territorio en el que hasta ayer campeaban las víboras y el tigre»¹⁵, una muestra despectiva del nivel de intolerancia cultural de aquella época.

¹⁵ Quevedo Bardález, Lenin. «El genocidio perpetrado por Fdo. Belaúnde contra los mayorunas». *servindi.org*, Lima, 18 de abril del 2017. Ver en: goo.gl/wuGeAG

El Sicna del IBC establece que 569 comunidades nativas inscritas y que 75 comunidades por inscribir, aún no han obtenido sus títulos de propiedad. En su publicación del 2016, da cuenta sobre la cantidad de las tierras y territorios que faltan titularse.

Cifras sobre comunidades campesinas y nativas en el Perú

Tipo de comunidad	Total comunidades	Total inscritas	Tituladas	No tituladas			
			Inscritas	Área titulada ha	Inscritas	No inscritas	Área por titular ha
Comunidad campesina							
Originaria - Costa / Sierra	6120	6120	5097	23 779 801	1023	0	4 772 756
Ribereña - Amazonía	2400	110	44	304 962	66	2290	16 329 436
Comunidad nativa	2009	1934	1365	12 159 400	569	75	5 736 752
Total	10 529	8124	6506	36 244 163	1658	2365	26 838 828

Fuente: Instituto del Bien Común (IBC). *Tierras Comunales: Más que Preservar el Pasado es Asegurar el Futuro*. Lima: IBC, 2016.

Estas cifras nos muestran que los territorios comunales (titulados o en posesión) representan el 49% de la superficie del país. Las cifras de áreas que aún faltan titular expresan la problemática no atendida por los gobiernos regionales, quienes tienen el mandato de agilizar estos procesos.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a representantes de las comunidades nativas del distrito de Palcazú, provincia de Oxapampa: «Nuestros territorios ya no son los mismos de antes en los tiempos de mis abuelos, a pesar del reconocimiento por parte del gobierno es pequeño para que nuestra comunidad pueda mantenerse, los jóvenes tienen que irse por falta de tierras» (mujer líder de la Comunidad Nativa Laguna Raya, distrito Palcazú - Oxapampa).

Gracias a este y otros testimonios, podemos inferir que la demarcación territorial muchas veces no se realiza respetando la totalidad del espacio geográfico reclamado debido principalmente a que no existe documentación o prueba física que demuestre esos derechos ancestrales, por lo que muchas veces el territorio que reconoce el Estado obedece a criterios de parte o a procesos de negociación con los funcionarios responsables, aunque ello signifique que se pierdan espacios tradicionales de caza, pesca o recolección de recursos del bosque. Por otro lado, un tema que complica la culminación de los procesos de titulación es la continua rotación de los funcionarios responsables de esa tarea, que si bien se da por varios motivos, el más recurrente pasa por las decisiones unilaterales de la gestión gubernamental regional que no asigna personal calificado ni los recursos suficientes.

Sobre estos temas, en octubre del 2016, la revista *Ideele* (nº 264) señalaba:

Los funcionarios y/o técnicos encargados de la titulación no recorrieron todo el territorio e hicieron uso de instrumentos de menor precisión, como brújulas o cintas métricas o realizaron el trabajo únicamente en gabinete, utilizando cartografía desactualizada y cerraron la poligonal con líneas rectas imaginarias, situación muy común, generando mayor imprecisión de la real ubicación y extensión de los territorios comunales. Otro dato importante a mencionar es que la información de COFOPRI del 2010, institución competente hasta ese momento en temas de propiedad comunal, señala que, del total de comunidades campesinas tituladas, el 61.5% no estaría georreferenciado y lo mismo sucedería con el 93.3% de nativas. Esto quiere decir que la propiedad de sus tierras sin planos georreferenciados es un derecho inseguro. En algunos casos hay comunidades inscritas que no cuentan con documentos completos (título, plano, resoluciones, memoria descriptiva), complicando aún más la seguridad sobre su territorio. Es más, son frecuentes los casos donde no tienen ninguno de estos documentos¹⁶.

¹⁶ Tipula, Pedro. «Cartografía oficial sobre pueblos indígenas». *revistaideele.com*, Lima, octubre del 2016. Ver en: goo.gl/7sjREi

Según los líderes de las comunidades nativas de la selva central, reconocen que la gran mayoría de ellos requiere de asistencia técnica y soporte financiero para poder llevar adelante los trámites con todos los insumos documentarios necesarios para lograr la titulación. A ello se suma que muchos de estos procesos de titulación significan extensos períodos de tiempo y que cuando se realizan los normales reemplazos democráticos de las jefaturas nativas, la transferencia del estado de las gestiones no siempre se realiza de manera adecuada. Se resalta, sin embargo, que muchas de las gestiones de titulación que han llegado a buen destino se han logrado con el apoyo de aliados estratégicos que provienen de las federaciones nativas que capitalizan las experiencias acumuladas o de instituciones externas que apoyaron técnica y financieramente.

Por otro lado, en muchas de las comunidades nativas de la selva central que poseen títulos de propiedad se han identificado problemas como: conflictos de pertenencia y tenencia de territorios entre los mismos grupos de nativos, a consecuencia de un proceso de aculturación que ha derivado en la necesidad de tener y ejercer poder. Así pues, es claro que un territorio no solo está implicando la posibilidad de desarrollo de actividades económicas sino de poder político (algunos líderes y comunidades han entendido la lógica de que a más territorio se generan situaciones ventajosas para demostrar poder).

Adicionalmente a ello, un factor importante es el poder de la información en cada nivel de la comunidad, tal como lo señala un miembro de la Comunidad Nativa Loma Linda: «No nos comunican adecuadamente sobre la situación de nuestros títulos, hay diferentes versiones a nivel de los jefes y el Estado». Esto significa que la socialización sobre la situación de sus títulos no es clara entre los miembros de la comunidad, es decir, es ineficiente y muy distorsionada.

Esto conlleva a otros niveles de problemas, como que en algunas localidades se han detectado alquileres y ventas de

terrenos comunales, que si bien es cierto nunca podrán ser inscritos ni individualizados de los territorios indígenas, ni sus nuevos titulares podrán ejercer plenos derechos de propiedad de los predios, no dejan de menoscabar el espíritu del reconocimiento estatal de la propiedad indígena. Las comunidades, por su parte, exigen que estos «nuevos titulares» se sometan a las normas de convivencia aprobados por su asamblea, que participen en las mismas con derecho a voz (solo con el permiso del jefe y/o de la asamblea), pero sin derecho a voto, y con la obligación de cumplir y contribuir en el logro de los acuerdos comunales. Cabe resaltar que esta práctica de alquiler-venta no está masificada en todas las comunidades nativas, sin embargo, en la medida en que se visibilice como una acción para obtener dinero que resuelva las necesidades familiares, podría convertirse en una forma de pérdida paulatina del territorio comunal.

Conclusiones y recomendaciones

En nuestro país, lamentablemente, el acceso a los derechos territoriales de las comunidades nativas de la selva central está vinculado a los juegos de poder que tienen el Estado, las empresas privadas (especialmente las extractivas) y las organizaciones indígenas (poder político y de información). Este juego de poderes ha causado situaciones de conflicto con las comunidades nativas tituladas y no tituladas. Una muestra de ello, que desafortunadamente siempre es un problema recurrente de responsabilidad estatal, es la falta de análisis sobre la emisión de normas legales que afectan, lesionan o son sensibles a los intereses territoriales de las comunidades nativas. Casos como el «baguazo» o, recientemente, la ley n° 30230 (Ley para la promoción y dinamización de la inversión en el país), generan tensiones y víctimas fatales. Si bien es cierto no todas estas normas están sujetas a los considerandos de la ley de consulta previa, el Estado debe asumir que previamente a la emisión

de normas legales o a la aprobación de proyectos de toda índole, que tienen estas susceptibles características, deben de establecerse procesos de diálogo y entendimiento con las federaciones nativas para llegar a consensos que evitarían conflictos no solo a ese nivel sino también dentro de las propias comunidades.

Existe un vacío en las políticas públicas por ausencia de acciones concretas para garantizar la efectividad de programas de demarcación y titulación de territorios indígenas donde se respete las formas de tenencia comunal, ya que siguen siendo objeto de presión por diversos intereses, principalmente sobre explotación de recursos naturales. Una muestra de ello es la inestabilidad así como el perfil del equipo de profesionales que se requiere para atender estas demandas territoriales. No basta con conocimientos legales, ni que decir de técnicos agrimensores, pues se requiere además análisis antropológicos e histórico culturales.

Las continuas tensiones entre los líderes indígenas y los funcionarios podrían evitarse con un adecuado diálogo intercultural, porque no se puede negar que este proceso de interacción se realiza entre el Estado y grupos con identidades culturales específicas. Esto conlleva a que nuestro país, al igual que sus líderes políticos y funcionarios públicos, apuesten por construir un respetuoso pluralismo cultural, es decir, una situación donde exista una interacción horizontal y sinérgica, respeto mutuo y equidad, principalmente hacia las minorías nacionales, hecho que no ocurre porque aún existen prejuicios etnocéntricos debido a que no practicamos una cultura de derechos humanos donde se enfatiza el respeto hacia nuestro prójimo.

Muchos servidores públicos vinculados al accionar de la titulación de las comunidades nativas se enfocan en acciones operativas y no de retroalimentación, por lo que sería necesario tomar medidas como que cada gobierno regional realice un seguimiento sobre avances y dificultades de estos procesos, tomando en cuenta sus actores así como los avances y las

dificultades, elaborando, como segundo paso, una propuesta de reestructuración del programa de titulación, respondiendo a la actualidad de las realidades sociales y políticas de las comunidades de su jurisdicción. En ese mismo sentido, y por más que este relacionamiento sea necesario y primordial para la demarcación territorial, no debemos olvidar que este proceso siempre será asimétrico, es decir, mientras que el funcionario estatal tiene un soporte financiero, institucional y de formación profesional, sus interlocutores nativos tienen desventajas en todos los sentidos, por lo tanto, el Estado, en cumplimiento de su mandato, debe actuar de oficio para salvaguardar los derechos que les son reconocidos a las comunidades nativas.

Por otro lado, es importante recalcar también que los sistemas cartográficos peruanos se hallan en proceso de modernización. Con el uso generalizado del GPS se mejoró la precisión, utilizando estándares mundialmente reconocidos. Desde el 2006, el Instituto Geográfico Nacional (IGN), ente rector de la cartografía del país, había dispuesto la conversión progresiva y obligatoria de toda la información cartográfica peruana de PSAD56 a WGS84. Sin embargo, recién en el 2011 el IGN oficializa el uso del Datum WGS84. A nivel nacional, y en especial en la Amazonía, los registros catastrales son muy antiguos y han perdido confianza y validez legal pues para recabar la información no se han utilizado sistemas homogéneos y confiables. Es de suponer entonces que mientras esta conversión no culmine se avizorarán conflictos de índole territorial con las comunidades indígenas que han logrado su titulación antes del 2011. Para que esta información espacial sea una herramienta útil para la toma de decisiones y prevención de conflictos, debe tener características básicas: orden, estándares homogéneos, acceso público y actualización continua.

En nuestro país a nivel jurídico se han introducido reformas constitucionales importantes donde se visibiliza el interés por construir un Estado multiétnico y pluricultural que disminuya la

exclusión social y que respete la identidad cultural, siendo estos desafíos pendientes para asegurar los derechos a la propiedad de los pueblos indígenas que no solo se reflejen en funciones descentralizadoras sino que deben ser acompañadas de un presupuesto y de la voluntad política de las autoridades para cumplirlo, lo que permitirá mayor grado de autonomía y participación en la gestión de los procesos económicos, sociales y políticos de las comunidades nativas.

El problema de la falta de titulación, en específico de Oxapampa, no solo se limita a ello, sino que trae como consecuencia la vulneración de otros derechos culturales y económicos, donde las situaciones de inequidad hacia las comunidades nativas se reproducen a causa de una atención estatal poco adecuada a sus demandas y realidades. El Estado debe garantizar la ausencia de corrupción y asignar los recursos técnicos suficientes para aplicar metodologías de concertación y manejo constructivo de los conflictos que permitan confiabilidad en el proceso, así como un mayor compromiso con los derechos comunales, donde el desarrollo de nuestro país también se refleje en alcanzar una sociedad incluyente y unida.

Notas sobre los autores

Eduardo Cáceres V.

Estudió filosofía en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es miembro fundador del colectivo SUR, Casa de estudios del socialismo. Entre 1992 y el 2004 trabajó en la Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh), institución a la que permanece vinculado como miembro de su asamblea de socios. Entre el 2004 y el 2012 fue asesor regional de Oxfam Gran Bretaña para temas de gobernabilidad en América Latina. Ha sido profesor en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, en la maestría de Salud Pública de la Universidad Cayetano Heredia y en la maestría de Derechos Humanos del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (Idehpucp). Consultor para organismos nacionales e internacionales. Actualmente es miembro del comité directivo de Aprodeh y consultor en temas de ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil, análisis de relaciones de poder y desarrollo territorial.
educaval@hotmail.com

Kenny Caballero M.

Bióloga de profesión, titulada por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, con estudios de maestría en Planificación y Gestión Ambiental en la Universidad Católica de Santa María (Arequipa); estudios de especialización en Manejo de Recursos Naturales, Planificación Estratégica y Gestión Ambiental; y diplomado

en Formulación y Evaluación de Planes de Ecnegocios (Universidad ESAN). Actualmente es especialista de recursos naturales del Contrato de Administración Parcial de Operaciones de la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca (Rnsab) y responsable del Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Rnsab. Es coordinadora de la Unidad Operativa Territorial Rnsab del Programa Regional Sur de **desco**.
kenny@descosur.org.pe

Manuel Dammert Guardia

Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Candidato a doctor por el CES-COLMEX. Magister en Antropología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - Ecuador. Se ha desempeñado como docente e investigador en la PUCP y como consultor para instituciones públicas y privadas. Sus temas de interés incluyen la sociología urbana, la estratificación y la desigualdad social.
manueldammert@gmail.com

Javier Díaz-Albertini F.

PhD en Sociología por la State University of New York at Stony Brook. Profesor principal e investigador de la Universidad de Lima. Durante los últimos años se ha dedicado a estudiar la difícil transición del Perú hacia la modernidad, especialmente en lo referente a la creación de una sociedad respetuosa de las normas, la igualdad ante la ley y promotora de la convivencia democrática. *El feudo, la comarca y la feria* (2016) es su último libro, en el que examina cómo se plasman dichas dificultades en el espacio público.
Jdiaz@ulima.edu.pe

Enrique Fernández-Maldonado M.

Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con estudios de maestría en investigación en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Trabajó en organizaciones de la sociedad civil y como funcionario público en el Ministerio de Trabajo

y Promoción del Empleo (Director de Conflictos Laborales). Fue asesor de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República. Ha publicado libros y artículos sobre temas laborales y políticos. Actualmente es editor del blog especializado TrabajoDigno.pe.

efernandezmaldonadom@gmail.com

José Miguel Florez

Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con estudios de maestría en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuatto Di Tella, Argentina. Es consultor e investigador independiente en asuntos vinculados a la gestión estratégica de proyectos, privados y públicos, en contextos complejos: conflictividad social, industria extractiva, gran infraestructura, seguridad, defensa, Derechos Humanos y promoción del desarrollo sostenible.

florez.jm@pucp.pe

Ramiro García Q.

Administrador por el Instituto Superior Público Julio César Tello de Villa El Salvador. Con estudios en el Máster Internacional en Desarrollo por el Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo de Ginebra (Suiza) y en Gestión de Riesgos por el Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Especialista en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de promoción del desarrollo sobre gestión social del hábitat. Representante por América Latina y el Caribe y vicepresidente de la Coalición Internacional por el Hábitat (HIC). Actualmente se desempeña como jefe del Programa Urbano de **desco**.

ramiro@desco.org.pe

Luis García-Calderón S.

Diplomado en Gestión Local para el Desarrollo Sostenible. Exdirigente de Villa El Salvador, con experiencia en diseño e implementación de proyectos de desarrollo, procesos de planificación concertada con

organizaciones sociales de base y gobiernos locales con enfoques transversales de género, medioambiente e interculturalidad. Laboró en la Línea de Desarrollo Económico del Programa Urbano de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, fue coordinador del Programa Selva Central de esta institución y actualmente es responsable de la Unidad de Planificación, Evaluación y Seguimiento de Proyectos del Programa Regional Centro de **desco**.

lgarciacs@gmail.com

Aída García-Naranjo M.

Magister. Graduada en la maestría y el diplomado superior en Género y Políticas de Igualdad, ambas en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - México, sede Uruguay. Licenciada en educación por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Con estudios de maestría en Ciencia Política y Gobierno, diplomada en Ciencia Política y Gobierno y en Migraciones, Relaciones Internacionales y Globalización, ambas por la PUCP. Experta en recaudación de fondos multilaterales y bilaterales y promotora cultural. Ha sido ministra de la Mujer y Desarrollo Social el 2011 y Embajadora del Perú en la República Oriental del Uruguay entre el 2012 y el 2014. Representante ante la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) y ante el Mercado Común del Sur (Mercosur). Actualmente es presidenta del Espacio Sin Fronteras (ESF) y miembro de la Organización para la Ciudadanía Universal (OCU). Consultora internacional y docente universitaria.

mochagarcianaranjo@gmail.com

Miriam Green

Graduada en Estudios Culturales con enfoque en geografía y urbanismo por la Leuphana University Lüneburg (Alemania). Durante sus estudios hizo un intercambio de un año en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) en Lima y terminó su carrera con su tesis sobre el sistema de buses de tránsito rápido limeño llamado Metropolitano. De mayo hasta agosto del 2017 aportó como

voluntaria en la Línea de mejora de la gestión urbano ambiental en un contexto de cambio climático en nuevos barrios de Lima Sur del Programa Urbano de **desco**. Actualmente está haciendo su maestría en Estudios Urbanos en Malmö, Suecia.

miriam-marie@gmx.de

Iris Jave P.

Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm), con estudios de maestría en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Sus temas de interés son memoria y democracia, agencia de las organizaciones de víctimas, políticas de memoria y acción política, y jóvenes. Actualmente es investigadora senior en temas de memoria, género y educación, y coordina el área de relaciones institucionales y proyectos del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP (Idehpucp).

ijave@pucp.pe

Pavel Lozano L.

Antropólogo por la Universidad Nacional del Centro del Perú (Huancaayo), con estudios de posgrado en Desarrollo Rural por la misma universidad. Tiene experiencia en promoción y desarrollo de comunidades altoandinas. Actualmente desempeña el cargo de investigador junior en el Proyecto Sistematización de Experiencias en Energías Renovables, ejecutado por el Programa Regional Centro de **desco**, y participa de otras investigaciones en temas sociales relacionados a ruralidad.

pavel_r22@hotmail.com

Rebeca Marcés E.

Bachiller en Comunicación Social con mención en Comunicación para el Desarrollo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha sido miembro del Programa Urbano de **desco**, coordinando la estrategia comunicacional y la conducción de proyectos de promoción

de los derechos de las mujeres en Lima Sur. Actualmente es consultora en el Programa Urbano de **desco** en la formulación de proyectos de promoción social.

rebeca.maev@gmail.com

Jaime Miyashiro T.

Arquitecto y urbanista por la Universidad Ricardo Palma de Lima, con especialización en Gestión de Riesgos por el Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Con experiencia profesional en planificación urbana y proyectos de desarrollo social. Entre el 2003 y el 2009 trabajó en el Programa Urbano de **desco**, en los proyectos de densificación habitacional, mejoramiento de barrio, desarrollo económico local y en el Observatorio Urbano en Lima Sur. Entre el 2009 y el 2010 se desenvolvió como responsable del área de infraestructura de la Asociación Peruano-Japonesa. Docente de la Universidad Peruana Unión desde el año 2012 hasta el año 2014 en los cursos de Diseño Arquitectónico y Planeamiento Urbano. Desde el 2011 trabaja nuevamente en el Programa Urbano de **desco** como coordinador y responsable de la línea de mejoramiento de barrios y vivienda.

jaime@desco.org.pe

Francisco Ercilio Moura

Abogado especializado en temas de Derechos Humanos. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm) y en Sociología por la Universidad Federal do Ceará (Brasil), con maestría en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). En la actualidad es profesor en la Pós Graduación en Servicio Social de la Universidad del Estado do Ceará-Brasil y de Derecho en el Centro Universitario Leão Sampaio, Juazeiro do Norte, Ceará (Brasil).

emoura25@outlook.com.com

Patricia Pinto A.

Licenciada en Comunicación Social y periodismo por la Universidad Nacional San Agustín. Integró el equipo de investigación del extinto semanario *El Búho*. Autora de diversos números de los informes de Vigilancia de las Industrias Extractivas (del Grupo Propuesta Ciudadana). En la actualidad está a cargo de la oficina de comunicación de descosur y es representante de esta institución ante la comisión de la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI) regional. ppinto@descosur.org.pe

Delmy Poma B.

Licenciada en Biología por la Universidad Nacional del Altiplano (Puno), con estudios de maestría en Educación Superior en la casa de estudios mencionada. Master en políticas y prácticas del desarrollo en el Graduate Institute (Suiza) y estudios de especialización en gestión ambiental, residuos sólidos y elaboración de proyectos. Coordinadora de la Unidad Operativa Territorial Caylloma del Programa Regional Sur de **desco**. dpoma@descosur.org.pe

Tania Ramírez F.

Socióloga. Becaria del Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es activista del colectivo «Poder Ciudadano» y participa de la plataforma «Habla Castañeda». tania.ramirez.farias@gmail.com

Dora Rubio B.

Arquitecta y urbanista por la Universidad Ricardo Palma de Lima, con estudios complementarios de fotografía en el Museo de Arte de Lima. Desde el 2003 trabaja en el sector privado en diseño y gestión de proyectos inmobiliarios y supervisión de obra. A partir del 2008 trabaja, además, en el campo de la planificación, organización y coordinación de implementación de planes de seguridad y contingencia para la

mitigación de riesgos en caso de sismos. Actualmente es miembro del equipo técnico de la Línea de mejoramiento de barrios y viviendas del Programa Urbano de **desco**.

drubru@gmail.com.

Marusia Ruiz-Caro R.

Economista por la Universidad Humboldt de Berlín, con estudios de maestría en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Fue la primera secretaria técnica del Consejo de Reparaciones. Entre otras funciones, se ha desempeñado como coordinadora técnica del proyecto Mejoramiento de la gestión educativa descentralizada en ámbitos rurales del Ministerio de Educación. Ha sido gerenta del Programa Derechos, Inclusión y Desarrollo de Oxfam, y del Programa de Desarrollo Local y Sociedad Civil de Care. También ha sido secretaria ejecutiva regional del Consejo Nacional del Ambiente en Cusco, directora ejecutiva del consorcio cusqueño Coincide y asesora parlamentaria de la Comisión de Presupuesto.

mruizcaro@gmail.com

Lars Stojnic Ch.

Es magíster en Investigación en Ciencia Política por la Universidad Pompeu Fabra en Barcelona y licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente es docente del Departamento de Ciencias Sociales y jefe del Área de Formación e Investigación Académica de la Dirección Académica de Responsabilidad Social de la PUCP. Ha trabajado e investigado sobre temas de gestión educativa y participación democrática, formación ciudadana y el efecto de la experiencia educativa en el desarrollo de una cultura política democrática sostenible.

stojnic.lg@pucp.pe

Katherine Tamariz C.

Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Federico Villarreal, con especialidad en Planificación Estratégica e Investigación Social. Actualmente es responsable del componente de género en los proyectos del Programa Regional Centro de **desco**.

Kathit08@hotmail.com

Eduardo Toche M.

Historiador por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Magíster en Historia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - Ecuador. Becario senior del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Exinvestigador de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Profesor en la unidad de posgrado de la maestría de Historia de la Unmsm. Exmiembro del consejo directivo del Clacso. Coordinador del proyecto Conflicto y diálogo en torno a las actividades extractivas, que se realizó en convenio entre **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo y la Fundación Friedrich Ebert. Actualmente es vicepresidente e investigador de **desco**.

etoche@desco.org.pe

Liliana Zamalloa J.

Ingeniera química y Analista de sistemas por la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco, con estudios de Executive Master en Políticas y Prácticas del Desarrollo por el Institut de Hautes Études Internationales et du Développement (DPP), Ginebra (Suiza). Sus temas de interés son la seguridad alimentaria y nutricional como derecho humano, y el género. Actualmente se desempeña como coordinadora administrativa del DPP y de la Unidad de Ciclo de Proyectos de **desco**, gestionando las dimensiones técnicas y financieras de los programas y proyectos institucionales.

liliana@desco.org.pe

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Roble Rojo Grupo de Negocios S. A. C.
Américo Vespucio 110, Urb. Covima, La Molina
Correo e: info@roblerojo.com
Teléfono: 3485571
Se utilizaron caracteres
Book Antigua en 10.5 puntos
para el cuerpo del texto
diciembre 2017 Lima - Perú

