

# Perú Hoy



## Sin paradero final

**desco**



*Sin paradero final*



# Perú Hoy

## Sin paradero final

*Alberto Adrianzén M.      Alberto Graña*  
*César Amaro S.          Paula Muñoz*  
*Eduardo Ballón E.        Hernán Núñez G.*  
*Manuel Burga D.          Erick Pajares G.*  
*Humberto Campodónico Sánchez      Fernando Tuesta Soldevilla*  
*Omar Cavero C.          Óscar Ugarteche*  
*Miguel Ángel Cuba H.      Claudia Viale L.*  
*Oswaldo de Rivero        Óscar Vidarte A.*  
*Francisco Durand         Rosario Villegas A.*

*Eduardo Toche M.*  
*(compilador)*

**desco**

*Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - 2018*

Código 14280

TOCHE M., Eduardo; compilador

Perú Hoy, Sin paradero final, Lima: **desco**, 2018.

356 p.

Corrupción / Descentralización / Economía / Educación /  
Elecciones regionales / Gas / Gobernabilidad / Informalidad  
corporativa / Izquierda / Martín Vizcarra / Partidos políticos /  
Pedro Pablo Kuczynski / Perú / Política / Política exterior / Política  
tributaria / Políticas biocéntricas / Reforma laboral / Salud / TLGBI

Tirada: 1000 ejemplares. Primera edición, julio 2018

Corrección de estilo: León Portocarrero Iglesias

Coordinación: Mónica Pradel S.

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

Foto de carátula: Andina

Fotos interiores: Andina (Óscar Farje / Jhony Laurente)

ISBN: 978-612-4043-90-1

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-09814

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

Américo Vespucio 110, Urb. Covima, La Molina / julio 2018

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

Jr. Huayna Cápac 1372, Lima 11 - Perú ☎ (511) 613-8300

[www.desco.org.pe](http://www.desco.org.pe)

Julio del 2018

## Contenido

Presentación	9
<b>Parte I</b>	
<b>Política y gobernabilidad</b>	
Atrapados en la telaraña <i>Eduardo Ballón E.</i>	19
Las izquierdas: antiguos y modernos <i>Alberto Adrianzén M.</i>	37
Hablemos de poder, no de gobernabilidad <i>Francisco Durand</i>	55
Partidos en su laberinto. Una reforma sin brújula <i>Fernando Tuesta Soldevilla</i>	71
El entusiasmo de los que no entusiasman: descentralización y competencia electoral en el Perú <i>Paula Muñoz</i>	91
La política exterior en tiempos de Kuczynski <i>Óscar Vidarte A.</i>	109
Trumpocalipsis. <i>Fuego y furia. Una más alta lealtad: verdad, mentiras y liderazgo</i> <i>Oswaldo de Rivero</i>	125

## **Parte II**

### **Sociedad y democracia**

Medicamentos en el Perú: mercado imperfecto, instituciones frágiles y ciudadanos desinformados <i>César Amaro S.</i>	143
¿Los empresarios preocupados por los jóvenes? Reforma laboral, desaceleración y estrategia empresarial <i>Omar Caverro C.</i>	165
¿Por qué es casi imposible ser un buen rector en una universidad pública? <i>Manuel Burga D.</i>	187
Érase una vez un alcalde Castañeda... <i>Hernán Núñez G.</i>	205
Articular la voz TLGBI <i>Rosario Villegas A. / Miguel Ángel Cuba H.</i>	221

## **Parte III**

### **Economía y gestión de recursos**

La nueva corrupción en el sistema financiero internacional y su expresión en el Perú <i>Óscar Ugarteche</i>	241
Involución y posibles impactos de la informalidad corporativa en el Perú <i>Alberto Graña</i>	259
El gran fraude de la exportación de gas <i>Humberto Campodónico Sánchez</i>	283
Decepción tributaria: las políticas en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski <i>Claudia Viale L.</i>	303
Políticas biocéntricas y ética intergeneracional. El principio de guardianía de la Tierra <i>Erick Pajares G.</i>	323
Notas sobre los autores	347

## ***Presentación***

*La inestabilidad no era intrínseca a Pedro Pablo Kuczynski (PPK). Es el denominador común de los gobiernos que surgieron luego del desmoronamiento del régimen fujimorista, incluido el de Martín Vizcarra, el cual, solo a meses de constituirse, ya muestra graves erosiones en su popularidad.*

*Lo visto hasta el momento llama a suponer no solamente el hecho de tener un gobierno asediado por los lobistas y carcomido por la corrupción, que fue el ambiente de los últimos días de PPK, sino también inundado por la inoperancia y mostrando que no sabe en realidad por dónde empezar a gobernar.*

*Pero, no son solamente los gobernantes. El fracaso absoluto de los sistemas de control del Estado, la abdicación de la política por parte del Congreso –cuyos integrantes han preferido cada vez más hacerlo un espacio de sus intereses privados– y el colapso de la administración de justicia, exige urgentemente una reforma profunda del Estado. Sin embargo, surge la sospecha de si podrá hacerse bajo las condiciones actuales.*

*Según el último Latinobarómetro<sup>1</sup>, en América Latina los mecanismos formales de la democracia funcionan y vemos la escenificación de elecciones cada cierto tiempo. Sin embargo, estos aspectos aparecen cada vez más inútiles, en tanto las instituciones y gobernantes declinan rápidamente en su legitimidad y en la confianza de los ciudadanos. A su vez, asienta paulatinamente la idea de que el orden viene asociado a la denominada «mano dura», es decir, una creciente represión y, por ende, a la ampliación de los estados de excepción como reemplazo a los Estados de derecho como fórmula de gobernabilidad.*

*En otras palabras, lo que nunca supuso la tecnocracia que rodeó a Toledo, García, Humala, PPK y, actualmente, Vizcarra, quienes en líneas generales son prácticamente las mismas personas, es que están atrapados en un tipo de sistema democrático que tiempo atrás empezó a tener resultados crecientemente desalentadores en su calidad. La desvinculación entre las dimensiones política y económica, como proponía la fantasía tecnocrática neoliberal que descansaba en la eficiencia que podía adquirir la economía si se evitaba las «distorsiones políticas», fue negada una y otra vez, planteando a estas alturas la necesidad de cambios profundos para que los sentidos democráticos realmente se plasmen.*

*Aun así, se siguió insistiendo en fórmulas excesivamente formalistas que compartimentalizaban lo político como un espacio «técnico», solamente capaz de gestionarse mediante una supuesta burocracia capacitada y, además, desvinculado de las dimensiones económica y social, como si pudiera comprenderse por sí mismo.*

---

<sup>1</sup> Corporación Latinobarómetro. *Informe 2017*. Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro, 2018. Ver en: [goo.gl/XCP8g2](http://goo.gl/XCP8g2)

*En esa línea, las amenazas que se oponían a una democracia de calidad se leían como «externalidades» al sistema, ante las cuales debía diseñarse una respuesta que generalmente se ha fraseado en términos bélicos: «guerra contra la corrupción», «guerra contra la delincuencia», etc.*

*Sin embargo, y este es el asunto clave para nuestros últimos gobernantes, pocas veces se ha intentado explicar el vaciamiento de la democracia como producto de las propias contradicciones que genera el sistema entre una dimensión económica plenamente controlada por los grandes grupos empresariales; un Estado «capturado» por estas entidades o, en su defecto, ausente, y dejando prácticamente solas a las empresas y a la sociedad para que entablen entre ellas compromisos privados, o desaten conflictos al margen de la gestión deseable desde los aparatos públicos; además del debilitamiento constante de las organizaciones sociales, cuya capacidad para participar en la toma de decisiones es menguante.*

*En suma, nuestros controles políticos no son procedimientos establecidos, rendiciones de cuentas, autonomías funcionales ni nada que se les parezca. Son chantajes y extorsiones. Cada vez más explícitos, además. De esta manera emergió el peor escenario que jamás se pudo suponer. Si PPK evidenció que su interés no fue generar alguna posible estabilidad política –que nunca quiso esforzarse en entender–, sino más bien defenderse de las crecientes evidencias de sus actividades privadas en espacios públicos, el presidente Vizcarra está buscando aún las fórmulas que le permitan llegar al 2021 sin naufragar en el intento.*

*De otro lado, los fujimorismos congresales solo mostraron, en cualquiera de sus versiones, que su concepto de lo político, si lo tenían*

*realmente, era algo bastante parecido a lo que activaron desde 1990. La intriga, el «toma y daca», el intercambio de traiciones y demás conductas que quedaron grabadas en videos y audios, es otra forma de privatizar la política que difiere de la que muestra el Ejecutivo solo por escala de negocios. Para unos, la cuestión es conseguir grandes contratos, entre ellos no solo los exgobernantes, sino también una parte no tan numerosa pero decisiva del fujimorismo keikista; para otros, un puestito en la región y, a lo más, el 5% del presupuesto de un puente, un camino u otra obrita.*

*Dadas las cosas de esa manera, solo manteníamos la fe de que los escenarios pos-PPK podían garantizar al menos la continuidad de las investigaciones sobre corrupción. No fue así, pues al parecer se ha empezado construir una estabilidad precaria en base a detener los procesos abiertos.*

*En perspectiva, tal vez nadie estaba demandándole grandes resultados al régimen democrático que empezó a construirse hace dieciocho años, aunque también era cierto que hubo la firme esperanza de que se dieran cambios en algunos aspectos, como más inclusión, mejores ambientes contra la corrupción, medios de comunicación más diversificados y de mejor calidad, más garantías para el esclarecimiento de los hechos y la justicia para las víctimas de la violencia, descentralización, espacios más vigorosos para procesos de participación, etc.*

*En esa línea, si se hubiera hecho una comparación objetiva con lo sucedido en el pasado, poco tiempo atrás, probablemente íbamos a convencernos de que, pese a todo, teníamos una democracia funcional en términos al menos de elecciones, donde no había duda de que fueron libres y justas, mucho mejores al menos de las que*

*habíamos tenido antes y de las que hubo en América Latina en estas dos últimas décadas. Asimismo, si bien gran parte de la evolución positiva de los indicadores sociales pareciera ser un resultado inercial del crecimiento económico y no producto de intervenciones mediante los programas sociales, esto también podríamos tomarlo como algo positivo en términos de inclusión, durante este periodo.*

*Pero, los acontecimientos que rodearon la caída en pendiente de PPK y el cada vez menos espacio existente para la maniobra política nos dicen claramente, sin necesidad de construir mayores argumentos, que la calidad de la democracia que tenemos ahora se parece mucho a la que contenía el régimen que se desintegró a fines de los 90, puntualmente en sus contenidos y formas corruptas.*

*Es por eso que los ajustes y correcciones que ha propuesto la buena voluntad del presidente Vizcarra deben empezar por aceptar que el tiempo corre en contra del sistema político: luego de casi dos décadas la promesa democrática se transformó en una deuda crecientemente frustrante y molesta para los peruanos. Eso es lo que marca, sin ambages, todas las encuestas de percepción.*

*Todo ello nos conduce a estimar la reacción que tiene, en el mejor de los casos, el aparato estatal y su conducción política ante las demandas sociales. En otras palabras, cuánto de las expectativas puestas en el voto se transformó finalmente en política pública. Para todos los efectos, hay un evidente déficit de capacidad de respuesta a lo que desea la población, aun cuando no hay un completo divorcio entre la exigibilidad de la sociedad civil y la reacción del Estado.*

*Lo que hay, sin duda, son demandas sociales embalsadas ante las cuales el Estado no está respondiendo y que requieren urgentemente gestionarse, pero, para ello, antes que nada, hay que definir el*

*problema y así responder con plazos y resultados. Por ejemplo, cuando se protestó por el peaje, en Lima, fue por la tarifa y no por la ausencia de adecuadas vías de comunicación, y cuando los jóvenes fueron a pedir una plataforma para negociar, cuando la «ley pulpín», se la negaron. Así, las demandas existentes son la disminución de la violencia, mejorar la seguridad, erradicar la violencia contra la mujer, más escolaridad de calidad, entre otras, pero en ningún caso se formula un problema que debe resolverse con la política pública.*

*De esta manera, en medio de una acción estatal intuitiva y sin direccionalidad, asociada a una presión social débil y buscando algo muy cercano a una respuesta espasmódica, el sistema político en realidad no está siendo «asfixiado» por estas demandas a las cuales no se responde y, lo que es peor, parece que nos hemos acostumbrado a funcionar de esa manera, es decir, en medio de una impresionante precariedad cortoplacista.*

*Pasando a otra dimensión, debe remarcar que pese a las expectativas que se formaron en el 2000-2001, nunca hubo un verdadero plan de reforma del Estado para hacerlo más sensible a las demandas de la población, lo que seguramente tiene relación directa con lo que Francisco Durand denomina «captura del Estado» que, entre otros resultados, nos estaría indicando la presencia de un Estado que en vez de cerrar las brechas de desigualdad es productor de las mismas, al favorecer a la empresa privada por suponer que es la única fuente de recursos para la inversión y al tener como centro la búsqueda exclusiva del crecimiento económico bajo un esquema notoriamente centralizado y concentrado.*

*En este sentido, el Estado, tal como es ahora, estaría promoviendo la desigualdad de género, la desigualdad respecto a las personas de la*

*tercera edad (que pudo corregirse mediante la buena implementación de mecanismos como Pensión 65) y otras, al privatizar los recursos y proponer escalas de acceso según las posibilidades de consumo de las personas.*

*Así, estamos ante un reto democrático muy importante que pone como condición, antes que nada, la politización de los actores políticos, para de esa manera puedan construir agendas y permitir pensar en una mejor calidad democrática, pero también una mejor calidad estatal, en la medida en que hayan programas que busquen aceptar y corregir la desigualdad, que busquen entrar en la vida cotidiana de las personas, desde temas como mejores viviendas hasta derechos básicos como salud, educación y demás. Recién entonces podríamos hablar de una democracia que mejore los estándares de reconocimiento de la rica y compleja diversidad social.*

*En suma, la privatización que inundó todo e impidió la formación de espacios y ámbitos públicos esenciales para el desarrollo de la democracia debe retroceder, fomentándose la movilización ciudadana alrededor de los derechos, construyendo espacios legítimos de participación y otorgando salidas ciertas a la representación política. Todo ello, y mucho más, conciernen a lo público.*

*Hubiésemos querido un escenario donde personas como el presidente Vizcarra controlaran mejor los factores y pudieran conducir los hechos hacia lo que le dicta su voluntad. Desgraciadamente no es así. Dicen que las instituciones están heridas de muerte, pero, aunque suene extremadamente cínico, así hemos sobrevivido durante las últimas décadas en las que el desbordado entusiasmo por lo privado trajo aparejado, sin mayores argumentos y menos discusiones, que lo público era por esencia malo. Tenemos entre manos los resultados*

*y tal vez la mejor política pública que deberíamos proponernos ahora es la reconstrucción de lo público.*

*Así, este volumen ofrece diecisiete ensayos provocadores, orientados a producir discusión e intercambio de ideas. Son aproximaciones variadas y plurales, la mayoría de ellas preocupadas por un escenario poco optimista. Esperamos sean de ayuda no solo para comprender la coyuntura, sino que generen la inquietud y motivación necesaria para reconstruir la institucionalidad democrática que hoy languidece, absolutamente debilitada.*

*Julio del 2018*

Parte I  
*Política y gobernabilidad*

---



*Alberto Adrianzén M.  
Eduardo Ballón E.  
Oswaldo de Rivero  
Francisco Durand  
Paula Muñoz  
Fernando Tuesta Soldevilla  
Óscar Vidarte A.*



## Atrapados en la telaraña

*Eduardo Ballón E.*

## **Sumilla**

El Perú llega al tercer año del gobierno que eligiera en junio del 2016 en un escenario en el que la descomposición de su sistema político lo amenaza. Vivimos una crisis de larga duración que no estamos discutiendo ni política ni académicamente. La misma no es resultado de la vacancia presidencial o de los intentos recurrentes de la mayoría parlamentaria por asaltar distintas instituciones como el Ministerio Público o el Tribunal Constitucional, sino de la falta total de representación política, que es evidente. Esta carencia, contra lo que parecen creer nuestros representantes y muchos especialistas, no se limita al sistema electoral y habla de nuestra precariedad en tanto sociedad organizada y vigilante, capaz de construir partidos políticos que recojan las necesidades y demandas de los sectores que pretenden representar, así como generar los mecanismos institucionales de pesos y contrapesos del poder.

Más allá de sus buenas intenciones y su voluntad, el actual presidente está fuertemente condicionado por una larga continuidad neoliberal, con muchos indicios que señalan que acepta su condición de rehén, en un escenario donde otros toman las decisiones políticas más importantes. Un gobierno débil, sin fuerza propia, sin vínculos significativos con la sociedad, que parece tener como objetivo central llegar al 2021, no parece capaz de atender una crisis que parece llevarnos al «derrumbe», porque los actores mayoritarios están preocupados en su propia salvación, pero también porque el descrédito de la política y los políticos puede ser irreversible.

EL PERÚ LLEGA AL TERCER AÑO DEL GOBIERNO que eligiera en junio del 2016 en un escenario en el que la descomposición de su sistema político lo amenaza. Vivimos una crisis de larga duración que no estamos discutiendo ni política ni académicamente. Esta no es resultado de la vacancia presidencial o de los intentos recurrentes de la mayoría parlamentaria por asaltar distintas instituciones como el Ministerio Público o el Tribunal Constitucional, sino de la falta total de representación política, que es evidente. Dicha carencia, contra lo que parecen creer nuestros representantes y muchos especialistas, no se limita al sistema electoral y habla de nuestra precariedad en tanto sociedad organizada y vigilante, capaz de construir partidos políticos que recojan las necesidades y demandas de los sectores que pretenden representar, así como generar los mecanismos institucionales de pesos y contrapesos del poder. No es casualidad que, según el último informe del Latinobarómetro<sup>1</sup>, el apoyo a la democracia en el Perú cayera a 45% (ocho puntos menos) el último año, ocupando el antepenúltimo lugar en satisfacción con ella (16%), superando apenas a El Salvador y Brasil.

La renuncia a la presidencia de la República de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) en marzo pasado fue apenas un capítulo de una

---

<sup>1</sup> Corporación Latinobarómetro. *Informe 2017*. Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro, 2018. Ver en: [goo.gl/XCP8g2](http://goo.gl/XCP8g2)

historia que está lejos de terminar. El mandatario presentó su renuncia tras «salvar» un primer intento de vacancia promovido por el fujimorismo en diciembre del 2017, arrastrado por la multiplicación de los indicios de su vinculación con la empresa brasileña Odebrecht, a la que habría favorecido desde sus distintas posiciones de poder desde el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). En ese contexto, el indulto concedido a Alberto Fujimori a cambio de los votos de varios de los entonces integrantes de Fuerza Popular, terminó liquidándolo ante la «aparición» de distintas grabaciones que evidenciaron, una vez más, las oscuras negociaciones entre el Ejecutivo y diversos congresistas del partido naranja para eludir el segundo intento por retirarlo del cargo.

### **El fin de un gobierno sin pena ni gloria**

La gestión de Kuczynski terminó sin pena ni gloria. La economía creció el 2017 apenas 2.5%, cifra por debajo de la proyección inicial del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Su gobierno, que optó por la profundización del modelo en curso, no reconoció que el factor más importante en la caída de la inversión privada y el crecimiento económico estaba asociada al alto precio de los *commodities*, abandonando el pálido esfuerzo de diversificación productiva iniciado por el gobierno anterior. A lo largo de ese año, el MEF mantuvo su apuesta central por el «destrabe» de los grandes proyectos, descuidando la gestión y la inversión pública, que se incrementó en 7.1% después de tres años de caída continua, a pesar de que solo se ejecutó el 70.1% de los recursos contemplados para proyectos. Por el lado de la inversión privada, esta creció en apenas 0.3%.

Las distintas modificaciones tributarias que buscaban ampliar la base de contribuyentes antes que modificar las tasas impositivas, en particular el régimen MYPE tributario, fracasaron en su intento. No sorprendió, entonces, ni el descenso de la recaudación tributaria

(-1.3%) ni la disminución de los ingresos tributarios, los cuales representaron el 13.4% del PBI, uno de los más bajos de la región<sup>2</sup>. En este contexto, los generosos sistemas de tributación y devolución de impuestos aplicables a la minería crecieron explosivamente desde 2400 millones de soles, el 2014, hasta seis mil millones de soles anuales, los años 2016 y 2017; los ingresos fiscales netos de la minería (tributos menos devoluciones) también cayeron, pasando de cinco mil millones de soles, el 2010, hasta 845 millones de soles, el 2017<sup>3</sup>, a pesar de que el precio real de los minerales, según el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), fue el mismo para ambos años.

En este escenario, la economía urbana estuvo virtualmente paralizada. El empleo urbano formal (empresas de diez y más trabajadores) cayó continuamente durante todo el segundo semestre del 2017 y los dos primeros meses de este año. Los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a nivel nacional evidencian que el 2017 se perdieron cerca de 160 000 empleos (3.5%). El retroceso de la demanda vino acompañado por una disminución de 4.7% de los precios promedio de la agricultura en los mercados mayoristas, empobreciendo aún más a los agricultores y alentando las protestas de maiceros, paperos y arroceros que se sucedieron en los últimos meses del gobierno de PPK<sup>4</sup>. No fue sorpresa, en consecuencia, el que la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) registrara el incremento de la pobreza en un punto, alcanzando al 21.7% de la población, 375 000 personas que dejaron de ubicarse en la clase media, observándose que el deterioro fue mayor en Lima, donde la pobreza llegó al 13.3%.

El naufragio de la «reconstrucción con cambios» fue evidente a un año del fenómeno El Niño: los avances a fines del 2017 –que

---

<sup>2</sup> Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). *Reporte de inflación: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2018-2019*. Lima: BCRP, 2018.

<sup>3</sup> De Echave, José y Flores, César. «¿Qué hacer frente a las devoluciones tributarias?». *cooperacion.org.pe*, Lima, 11 de abril del 2018. Ver en: [goo.gl/scXxUd](http://goo.gl/scXxUd)

<sup>4</sup> Francke, Pedro. «¿Nuevos rumbos? No parece». *Hildebrandt en sus Trece*, Lima, 13 de abril del 2018.

no pasaban de una veintena de proyectos en ejecución– decían del fracaso de un modelo de intervención. Con la economía claramente desacelerada, jaqueado por las acusaciones de corrupción que se multiplicaban, golpeado cotidianamente por el fujimorismo en el Congreso, el gobierno de PPK «suicidó» al gabinete de Fernando Zavala buscando recomponer sus relaciones de subordinación al fujimorismo con uno nuevo encabezado por Mercedes Aráoz. Penúltimo y también inútil intento que se buscó prolongar con el calculado y grosero indulto a Fujimori. Casi de inmediato lo abandonaron tres de sus congresistas y por lo menos dos ministros. La caída del apoyo al indulto «humanitario» se hizo clara: la desaprobación pasó del 38% (en octubre del 2017) al 49% (en enero del 2018)<sup>5</sup>. En ese contexto, las movilizaciones de la calle contra la medida se sucedieron. El 78% de la población estaba convencida de que el indulto resultó de una negociación política, mientras la Sala Penal debía pronunciarse sobre el caso Pativilca y el derecho de gracia concedido. En otras palabras, un tema abierto y desfavorable al mandatario.

A fines de diciembre su soledad fue evidente. Los malestares de la gente, afectada por un país sin norte, con miles de colegios en mal estado, los medicamentos y distintas tarifas públicas subiendo sistemáticamente, los servicios de salud colapsando, la delincuencia desbordada y los abusos de muchas grandes empresas, aunque sin conexión clara con la disputa política y muy fragmentadas, se expresaban en las calles –591 protestas colectivas entre julio y diciembre, 53 heridos y cinco muertos en ese período<sup>6</sup>–, prolongándose hasta los últimos días de la gestión; las demandas de los paperos, torpemente gestionadas por el Ejecutivo, se les escaparon de las manos: tres muertos en Huánuco y Huancavelica, y una radicalización creciente de las distintas agrupaciones

---

<sup>5</sup> Ipsos Apoyo. Opinión Data del mes correspondiente.

<sup>6</sup> Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. *Reporte de Conflictos Sociales N.º 166*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2018. Ver en: [goo.gl/GbieC6](http://goo.gl/GbieC6)

de productores que impulsaron un paro agrario, ratificaron la incapacidad del gobierno para lidiar con las demandas sociales y pusieron en la picota a su ministro de Agricultura, mientras se anunciaban paralizaciones de los médicos y los maestros.

La renuncia de PPK fue recibida con alivio por la opinión pública. La salida constitucional dejaba satisfechos a tirios y troyanos. No obstante el ruido político, la economía no se vio significativamente afectada y los diversos sectores empresariales, fuertemente afectados por distintas denuncias que involucraron a algunos de sus buques insignia –Graña y Montero, Gloria, el «club de los constructores»–, pero además judicialmente ya comprometidos varios de ellos con el caso Lava Jato, tras aplaudir discretamente el indulto, también presionaron por la salida de PPK. El fujimorismo keikista estaba satisfecho, porque además encontró el camino para resolver las disputas familiares y avanzar en la liquidación de Kenji Fujimori, mientras muchos de los otros sectores esperaban encontrar mejores condiciones para enfrentar la arremetida autoritaria y conservadora en la que la mayoría parlamentaria se embarcó desde el inicio de la gestión del exmandatario.

## **La continuidad de un nuevo gobierno condicionado y rehén. Economía y conflictividad**

A diferencia de la sucesión del año 2000, tras la fuga de Fujimori, Martín Vizcarra asumió la presidencia en un contexto menos traumático y con una estabilidad macroeconómica de mayor fortaleza relativa, aunque estructuralmente condicionado por una larga continuidad neoliberal y la desregulación a expensas del Estado, la política y la sociedad, como eje de la dinámica nacional<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Mariani, Santiago. «Continuidad neoliberal en el Perú». *otramirada.pe*, Lima, 5 de junio del 2018. Ver en: [goo.gl/Deohyj](http://goo.gl/Deohyj)

Desde un primer momento, y básicamente a través de gestos, Vizcarra buscó marcar diferencias de «estilo», afirmando su condición de ingeniero provinciano, una disposición dialogante y una mayor cercanía con la gente y sus necesidades, estableciendo prioridades generales para su gobierno, con las que resulta muy difícil estar en desacuerdo, como apostar por la educación y la salud como bases para el desarrollo, luchar contra la corrupción o asegurar la presencia efectiva del Estado en todos los territorios del país.

Con la instalación de su gabinete, varias cosas empezaron a aclararse sobre su naturaleza y viabilidad. Un equipo ministerial débil y contradictorio, con un perfil predominantemente técnico, de «segunda» línea, y con algunos ministros con cierta experiencia en la gestión pública, su composición parecía buscar «contentar» a distintos sectores políticos, hayan tenido o no capacidad de veto. Sorprendió especialmente la presencia de personajes innegablemente polémicos como Salvador Heresi, en la cartera de Justicia, mientras que la designación de David Tuesta en el MEF evidenció el peso en la sombra de Luis Carranza, que seguramente lo apadrinó, garantizando la continuidad de las líneas maestras del modelo.

Como no podía ser de otra manera, no obstante la tranquilidad con la que la opinión pública recibió al nuevo equipo de gobierno, las críticas se dispararon en todas las direcciones. El premier, que negó varias veces su interés en ese cargo, y el nuevo ministro de Justicia fueron los blancos iniciales, rápidamente acompañados por varios otros, hablándose pronto de un cogobierno con el fujimorismo y hasta con la izquierda. Quedó claro así, desde el primer día, que la supuesta luna de miel del presidente y el primer ministro, ambos provincianos, era de baja intensidad y que el gobierno —que no olvidemos no por nuevo dejaba de ser continuidad— nacía marcado por la precariedad: sin fuerza política propia, con limitadas conexiones en la estructura del Estado y la burocracia, sin relaciones directas con los empresarios y con un Congreso de

la República donde el fujimorismo se recuperaba rápidamente de su «hipo» de debilidad.

Es decir, una fuga a un futuro incierto, más allá de las buenas intenciones de los discursos inaugurales del nuevo mandatario. La impericia gubernamental se evidenció pronto: Tuesta advirtió de la reedición de la política de Alfredo Thorne y anunció un inminente recorte del gasto fiscal, se produjo una innecesaria y desmedida intervención policial contra los estudiantes de San Marcos, el presidente imprudentemente se reunió con el tristemente célebre Oscar Medelius, Daniel Córdova tuvo que renunciar al ministerio de Producción y la reconstrucción siguió atrapada en su laberinto, dándoles la razón a quienes con argumentos relativamente fundados expresaban su poco entusiasmo por los primeros pasos del nuevo gobierno. Tantos errores «aplastaron» los pocos gestos políticamente «correctos»: la disposición a respetar el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el indulto a Fujimori, la negociación del conflicto de la pesca artesanal, el sistema nacional anticorrupción y la insistencia en la aprobación de la ley del octágono para los alimentos.

La necesidad de incrementar la recaudación para enfrentar el déficit fiscal generó los primeros desencuentros entre la sociedad y el nuevo gobierno, así como dentro de él. La pretensión de Tuesta de ampliar la base tributaria bajando el mínimo inafecto fue el inicio; el incremento selectivo de impuestos al consumo, en particular el que afecta al precio de los combustibles, el detonante. La decisión, que una vez más protege los millonarios beneficios tributarios (recordemos que el jefe de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria –Sunat– informó en el Congreso, en abril pasado<sup>8</sup>, que estos le restan al país, este año, 16 498 millones de soles, 2.19% del Producto Bruto Interno –PBI– nacional, 48.7% de los cuales son de exoneraciones) favorece al

---

<sup>8</sup> «Exoneraciones tributarias costarán S/8.034 millones en 2018». *El Comercio*, Lima, 18 de abril del 2018. Ver en: [goo.gl/q3qiHM](http://goo.gl/q3qiHM)

gran capital agroexportador, financiero, minero y a los centros educativos con fines de lucro, entre otros. Tuesta, que sabía lo que hacía, cobrar más a los que menos tienen (disfrazando su «paquetito» de color verde-salud), estaba haciendo política, cumpliendo con sus objetivos fiscales, importándole poco lo que pensarán el presidente y el premier<sup>9</sup>, terminó renunciando y siendo reemplazado por Carlos Oliva, un técnico que ya pasó antes por el MEF. Como no podía ser de otra manera, el nuevo ministro se apuró en asegurar que la minería se mantendrá como un sector fundamental para nuestra economía, anunciando perspectivas de inversión por más de 58 000 millones de dólares, es decir, más de lo mismo.

Si la continuidad viene desde la economía, también la encontramos en los silencios e indefiniciones del gobierno. Su incapacidad para, por lo menos, nombrar el enfoque de género, asediado grotescamente por el fujimorismo en acuerdo estrecho con los sectores más conservadores del país, solo es comparable con su cautela frente a la pretensión naranja de construir una nueva narrativa del conflicto interno y su rol, lo que requieren para reescribir la historia del país (alentados por el patético espectáculo del congresista Edwin Donayre para desprestigiar el Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social –LUM–, y «disparar» una campaña en esa dirección), facilitando el camino neoconservador y autoritario de aquellos en su alianza con sectores militares, empresariales y distintos grupos católicos y evangélicos ultramontanos hacia el 2021. Pareciéramos estar pues frente a la aceptación del presidente de su condición de rehén, en un escenario donde otros toman las decisiones políticas más importantes.

---

<sup>9</sup> Campodónico, Humberto. «Más allá de la renuncia de Tuesta». *La República*, Lima, 6 de junio del 2018. Ver en: [goo.gl/jvoPwA](https://goo.gl/jvoPwA)

## ¿Un gobierno contra las cuerdas?

Así las cosas, una última encuesta<sup>10</sup> muestra que la aprobación presidencial llega apenas a 29%, cayendo 18 puntos en un mes, mientras su desaprobación asciende a 56%, incrementándose 22 puntos. Los números del primer ministro, como ocurrió desde el primer momento, son más duros: su aprobación desciende a 18%, disminuyendo 6 puntos, mientras la desaprobación llega a 63%, subiendo 9 puntos. No obstante esas cifras, 71% cree que el presidente está gobernando igual o mejor que PPK y 39% piensa que el premier lo está haciendo como esperaban o incluso mejor.... En otras palabras, es el desencanto de un público que en ningún momento tuvo expectativas muy altas frente a ambos, consolidándose la imagen de un gobierno débil, que estuvo siempre presente. Lo significativo es que el mandatario cae 15 puntos en la valoración de los encuestados sobre su preocupación por las provincias, desciende además 12 puntos en la percepción de su cercanía con el pueblo y apenas 10% cree que la descentralización está siendo afrontada bien o muy bien, evidenciando que el gobierno, terminada la participación mundialista del Perú, empieza a perder parte del capital simbólico que apareció como su mayor fuerza para enfrentar la precariedad de su nacimiento.

Sin embargo, para su tranquilidad relativa, la situación de los principales actores de la escena oficial no es sustantivamente mejor. La aprobación del Congreso continúa cuesta abajo, 12%, mientras su desaprobación sube en ascensor, 83%. Su presidente, empeñado ahora en impulsar un parque temático como parte de la reescritura fujimorista de la historia de la violencia interna reciente, tiene apenas 13% de aprobación. Al Ministerio Público y al Poder Judicial no les va mejor, mientras todos los principales líderes políticos, desde el silencioso Julio Guzmán hasta Marco Arana y Gregorio

---

<sup>10</sup> GfK. *GfK Opinión junio 2018. Encuesta urbano y rural*. Lima: GfK, 2018. Ver en: [goo.gl/HEaXtS](http://goo.gl/HEaXtS)

Santos, descienden varios puntos en su valoración, Keiko incluida, como parte del descrédito de la política. No sorprende entonces el ánimo de un importante sector que exige se cierre el Congreso, evidenciando su descontento, reforzado con las denuncias por gastos superfluos en pleno período de austeridad establecido por el Ejecutivo, que se suma al autoritarismo y arbitrariedad de la mayoría parlamentaria, expresada recientemente, entre otras cosas, en la resistencia a la supervisión de las cooperativas, la denominada «ley mordaza», el rol del responsable de seguridad del Congreso y la proliferación de funcionarios de ese poder que «trabajan» atacando en las redes sociales a los críticos del partido naranja.

En la misma dirección, los vientos de la economía mundial, aunque de patas cortas por la inestabilidad del factor Donald Trump (por la inminencia de una guerra comercial que enfrenta a Estados Unidos con China y la Unión Europea, así como por las decisiones de su Reserva Federal), favorecen al gobierno en el corto plazo. Previsiblemente llegaremos a fin de año con un crecimiento cercano al 4%, la balanza comercial muestra un superávit de más de 2650 millones de dólares en los primeros cinco meses del año y en los últimos 12 meses superó los 7000 millones, la cifra más alta en los últimos 70 meses, situación ésta que puede prolongarse al 2019. Ciertamente, sin embargo, que nuestro peligro mayor, la recesión de la economía urbana y la pérdida de empleos formales, solo puede ser enfrentado con una mezcla de políticas fiscales y monetarias expansivas, para las que contamos con los recursos financieros, pero que no son parte del credo neoliberal imperante<sup>11</sup>.

Desde la sociedad, el paro de los transportistas y las movilizaciones en el sur contra el alza de los combustibles fueron el primer amago de respuesta nacional que hizo retroceder, por lo menos parcialmente, las medidas del gobierno. Sin embargo, otros sectores todavía esperan: los maestros ligados a Pedro Castillo, no obstante

---

<sup>11</sup> Dancourt, Oscar. «Vizcarra y la reactivación de la economía». *otramirada.pe*, Lima, 17 de abril del 2018. Ver en: [goo.gl/Q2yWLW](http://goo.gl/Q2yWLW)

el mal manejo del conflicto por el Ejecutivo, fracasaron en su intento de paralizar la educación; los agricultores demandan atención a la problemática de los productores de papa y maíz; los gremios del sector Salud y del Poder Judicial presionan por sus remuneraciones; las demandas de la reconstrucción y de servicios básicos siguen pendientes, al igual que los casos por contaminación e incumplimiento de compromisos por parte de las industrias extractivas; todos ellos son parte de un paquete pendiente que el gobierno tiene que empezar a atender, a pesar de la impericia que muestra en la gestión de la conflictividad. Desde la movilización social, sin embargo, el panorama todavía da chance al gobierno, porque su alta dispersión y fragmentación la muestran lejos de articular sus distintas luchas y, más aún, de significar una propuesta política.

De esta manera, todo indica que el capital mayor del Ejecutivo radica en su clara decisión de «durar» hasta el 2021 y en las debilidades de las principales fuerzas políticas del país, estas interesadas antes en reordenarse para enfrentar los comicios de ese año con posibilidad de éxito electoral, en vez de hacerse cargo de un país con signos crecientes de agotamiento y descomposición.

## **¿Y el fujimorismo?**

A estas alturas, el fujimorismo, la principal fuerza política del país, se debate en sus propios dilemas. Si bien han recuperado el control del Congreso de la República y han logrado controlar parcialmente sus disputas internas con la virtual derrota de Kenji, avanzando significativamente en su intención de allanar su camino al 2021 –control relativo del Tribunal Constitucional, el Consejo de la Magistratura, sectores del Ministerio Público, el Poder Judicial y, a través de ellos, de las entidades electorales–, el precio parece alto e incierto. Las últimas encuestas evidencian una caída significativa en la aprobación y en la intención de voto por Keiko, las cifras de rechazo continúan ascendiendo y sus dificultades organizativas

se evidencian de cara a las próximas elecciones de octubre donde solo participarán directamente en 613 jurisdicciones regionales y municipales de las 1800 en juego, superados largamente por APP, AP y Somos Perú<sup>12</sup>.

Aunque seguramente decidirán el futuro de la próxima mesa directiva del Congreso, donde presumiblemente ampliarán su mayoría con los congresistas que continúan «ganando» (Vilcatoma, Donayre, Castro, Olaechea), así como con el respaldo eventual de sectores de APP y del APRA, seguirán sumando investigaciones contra algunas de sus figuras (Vergara, Mamani) y continuarán con las agendas particulares de sus congresistas y de grupos particulares con severos cuestionamientos, asegurando el blindaje a varios de sus miembros, incluyendo naturalmente a Keiko Fujimori, especialmente de cualquier cargo de corrupción. Están obligados a hacerlo por la naturaleza misma de una bancada tan numerosa con menos de 20 militantes que construye su cohesión a partir de acatar las decisiones de su presidenta, quien les otorga la seguridad de la bancada.

Sería, empero, un error grave imaginar que la situación actual debilita definitivamente las posibilidades del fujimorismo hacia el 2021. Es claro que Keiko ganó el conflicto interno y continuará usando su mayoría parlamentaria para terminar de articular el escenario institucional y mediático que requiere para esos comicios. También es evidente que está construyendo una alianza conservadora bastante poderosa, fortalecida por los vientos que soplan en el mundo, a la que va sumando nuevos sectores (11 de sus congresistas pertenecen a las iglesias evangélicas más ultramontanas). Más importante aún, Fuerza Popular representa efectivamente a sectores importantes que comparten sus valores y su manera de actuar. Finalmente, su voluntad de poder parece sin límites, llevándola a sacar clara ventaja de las otras fuerzas,

---

<sup>12</sup> Tanaka, Martín. «Carreras políticas sin partidos». *La República*, Lima, 1 de julio del 2018. Ver en: [goo.gl/uTjEjk](https://goo.gl/uTjEjk)

atrapadas estas en sus propias vacilaciones y disputas internas que apelan a sectores ciudadanos con los que no mantienen relación, los que se sienten desvinculados de una clase política que no los representa.

## ¿Próximos al derrumbe institucional?

Distintas mediciones, como se observa en el siguiente cuadro, evidencian el crecimiento sostenido de la percepción de la corrupción como el principal problema del país, superado solo por la suma de la delincuencia y la inseguridad ciudadana.

**Cuadro n° 1**  
**Percepción de los principales problemas del país**

Prioridad del problema	Semestre móvil		Variación de puntos porcentuales
	Noviembre 2016 - Abril 2017	Noviembre 2017 - Abril 2018	
Corrupción	48.3	53.1	4.8
Delincuencia	44.7	41.6	-3.1
Pobreza	19.9	19.8	-0.1
Falta de seguridad ciudadana	18.7	15.5	-3.2
Falta de empleo	13.7	13.5	-0.2
Mala calidad de educación estatal	12.0	10.5	-1.5

Nota: Pregunta con alternativas de respuesta múltiple.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Encuesta Nacional de Hogares. Módulo Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

La misma, como es obvio, está acompañada por la sistemática pérdida de confianza en las principales instituciones del país, especialmente de aquellas directamente ligadas a la política y a la representación (partidos políticos, Congreso, gobiernos regionales y municipales), ninguna de ellas con más de 14%.

**Cuadro n° 2**  
**Confianza en las principales instituciones**

Institución	Noviembre 2016 - Abril 2017	Noviembre 2017 -Abril 2018	Puntos porcentuales
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)	57.5	55.1	-2.4
Iglesia católica	51.3	48.8	-2.6
Ministerio de Educación	41.6	38.1	-3.4
Fuerzas Armadas	32.2	30.7	-1.4
Radio y televisión	28.9	25.0	-3.9
Defensoría del Pueblo	24.3	22.1	-2.3
Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	22.1	20.3	-1.8
Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat)	23.5	19.9	-3.6
Policía Nacional del Perú	19.2	18.9	-0.3
Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	18.5	16.3	-2.2
Prensa escrita	19.1	16.0	-3.0
Municipalidad distrital	17.1	14.4	-2.7
Ministerio Público - Fiscalía de la Nación	14.8	13.9	-1.0
Poder Judicial	13.3	13.1	-0.2
Municipalidad provincial	16.2	13.0	-3.3
Contraloría General de la República	14.1	12.5	-1.6
Procuraduría anticorrupción	12.9	11.9	-1.0
Comisión de Alto nivel Anticorrupcion	12.4	11.4	-1.0
Gobierno regional	12.2	10.1	-2.2
Congreso de la República	8.2	6.3	-1.9
Partidos politicos	4.3	4.4	0.2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Encuesta Nacional de Hogares. Módulo Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

Y si bien esta se trata de una situación que viene desde atrás, y de la que no se puede responsabilizar a los gobernantes actuales, no podemos seguir pretendiendo que la democracia se vive y goza porque hay elecciones libres cada cierto tiempo. Estamos ante una realidad que ha «superado» la teoría y debe ser cuestionada desde todos los ámbitos sociales. La ficción democrática por fin se está revelando y el fracaso de la transición liderada por el republicano Valentín Paniagua resulta apenas un dato del momento actual.

En las últimas semanas, los indicios en esa dirección se han multiplicado. *Ad portas* de las elecciones descentralizadas, el 70% de encuestados por GfK en junio cree que su alcalde es corrupto, 49% no está interesado en informarse de los candidatos y 52% no está motivado para votar. La cantidad de aspirantes sentenciados y acusados es indignante, como lo es más la situación que atraviesa la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), penetrada por varios funcionarios «reciclados» de los años más oscuros del fujimontesinismo. El Ministerio Público, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, penetrados por las mismas fuerzas, ventilan sus disputas internas que tienen como telón de fondo el caso Lava Jato y las decisiones vinculadas a la corrupción de la que forman parte, tal como lo evidencian las grabaciones recientes. Sus miembros devienen en *vedettes* mediáticas y tratan de convencernos de sus argumentos «legales» y de su vocación anticorrupción para esconder las peleas por el poder de estas instituciones, que son las que tienen entre sus manos la capacidad más cercana de avanzar, distraer o cerrar las investigaciones que asustan a buena parte de nuestra clase política, pero también del mundo empresarial.

Así, cuando el sistema democrático se limita a un ejercicio electoral, peor aún con reglas como las que tenemos, los resultados producen vacíos que se manifiestan en formas de descontento e insatisfacción como las que observamos. En el mediano plazo –salvo que ocurran imprevistos de esos que nos caracterizan–, seguiremos moviéndonos en una crisis que parece caminar al

«derrumbe», porque los actores mayoritarios están preocupados en su propia salvación, pero también porque el descrédito de la política y de los políticos puede ser irreversible. Entre la corrupción que se evidencia sin control y la guerra de bandas -unas más grandes y fuertes, y otras pequeñas, pero con incidencia en un escenario precario-, donde se está por ver cómo se controla y a quiénes se liquida, el deterioro del régimen político seguramente continuará.

## Las izquierdas: antiguos y modernos\*

---

*Alberto Adrianzén M.*

---

### **Sumilla**

Este texto, aproximativo, por cierto, es un intento por plantear algunos de los problemas que consideramos importantes de lo que hemos llamado la «vieja nueva izquierda», es decir, aquella que nació en las décadas de los sesenta y setenta, como también de la «nueva-nueva izquierda», es decir, aquella que hizo su aparición en la segunda década de este milenio. ¿Existe una relación entre ambas? ¿Es esta «nueva-nueva izquierda» capaz de fundar una nueva tradición socialista (o de izquierda) en el país? También se analizan aquí algunas de las deficiencias de estas izquierdas, entre ellas su falta de una visión más internacional, como también de una política que tenga como uno de sus ejes la crítica al poder y a las élites sociales. Por último, se reflexiona sobre la ausencia de los intelectuales, las consecuencias políticas del fin de un «mundo popular institucionalizado» y la aparición de una política tecnocrática que rehúye del conflicto social y hace caso omiso de que en la política se juegan no solo intereses diversos, sino también distintos y hasta antagónicos.

SOY DE LOS QUE OPINAN QUE EL FUTURO DE LA O LAS IZQUIERDAS en el país no solo es incierto, sino también peligroso. Se juega en estos tiempos no su existencia, pero sí su relevancia política y su lugar en la historia. Tras una participación que despertó expectativas en las elecciones del 2016, hemos vuelto «a la normalidad», es decir, a su fragmentación y a una incapacidad, que por momentos aparece como endémica, de conducir los destinos del país y de representar al pueblo peruano. Aquí unas cuantas ideas sobre la izquierda peruana, vieja y nueva, y algunos de sus problemas.

## **¿De dónde viene la nueva-nueva izquierda?**

El español José Antonio Maravall, uno de los grandes intelectuales de ese país de la segunda mitad del siglo pasado, tiene una frase en su libro *Antiguos y modernos*<sup>1</sup> que me gusta citar: «Un pueblo que no sabe de dónde viene no sabe a dónde va». La idea de Maravall es que solo un pueblo que tiene claro su origen es capaz de establecer una diferencia entre el pasado y el presente:

---

\* Una primera versión de este texto fue publicada en la revista IDL n° 275 con el título: *Los problemas de las izquierdas*. En esta versión se han suprimido algunos puntos y se han añadido otros.

<sup>1</sup> Maravall, José Antonio. *Antiguos y modernos. La idea del progreso en el desarrollo inicial de una sociedad*. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1966.

Solo una cultura que, como llevamos dicho, se reconoce a sí misma como heredera puede organizar intelectualmente una concepción de progreso. Solo cuando se tiene un punto de referencia, constituido en este caso por el nivel heredado, se puede observar el movimiento de la historia y puede apreciarse éste como una marcha hacia adelante. Más no cabe duda de que reconocerse como heredero, esto es, como alguien que ha recibido el legado de los antiguos, es tanto como postular una fundamental homogeneidad con éstos<sup>2</sup>.

Mi hipótesis es que la nueva-nueva izquierda, por llamarla de algún modo, no se siente heredera de la vieja izquierda (llamada también en los años 60 y 70 «nueva izquierda»). Parafraseando al propio Maravall, podemos decir que esa nueva-nueva izquierda, si bien tiene «una clara conciencia de distinción», no tiene una «firme conciencia de la homogeneidad» y, por lo tanto, de continuidad, «ya que tan solo magnitudes homogéneas se pueden comparar»<sup>3</sup>. Para Maravall, distinción y homogeneidad, así como continuación y diferenciación, se articulan históricamente.

Dicho con otras palabras, la nueva-nueva izquierda sabe que es de izquierda, pero al no definir de dónde viene, ya que rompió radicalmente con la vieja nueva izquierda, no tiene una conciencia de la «homogeneidad» y, con ello, de la «continuidad», lo que determina que hasta ahora no haya logrado ser moderna ni fundar o recrear una nueva tradición socialista en el país, ni pueda representar una continuidad y una ruptura, al mismo tiempo, con los «antiguos». Lo que se expresa, salvo uno que otro «chispazo», en un pobre debate teórico, una confusa ideología, una política que no permite crear un instrumento para la transformación y en proclamar una suerte de «complejo adánico», como si con ellos empezara la historia de la izquierda peruana. Así pues, el pasado

---

<sup>2</sup> Maravall, José Antonio. *Antiguos y modernos. La idea del progreso en el desarrollo inicial de una sociedad*. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1966.

<sup>3</sup> Maravall, José Antonio. *Antiguos y modernos. La idea del progreso en el desarrollo inicial de una sociedad*. Madrid: Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1966.

no existe, salvo como expresión de un rotundo fracaso del cual es mejor olvidarse.

Quien sí se planteó el problema de una tradición socialista en el Perú fue José Carlos Mariátegui al proponer una continuidad entre el comunitarismo de las comunidades campesinas y el socialismo, que para él no era solo una «ciencia» que venía de Europa, sino también una expresión moderna de una nueva política. Por ello, no es extraño que el Amauta haya dicho que el «problema del indio» era el problema de la tierra, con lo cual afirmaba que su propuesta, si bien partía del pasado, no era una vuelta a él o a un neoindigenismo, sino más bien un camino hacia el futuro: el socialismo. Tampoco nos debe sorprender que, una vez muerto el Amauta, los comunistas peruanos, en un inicio, lo hayan acusado de «populista» y reducido su figura a «precursor del socialismo» en el Perú, ni tampoco que su incorporación a la tradición comunista, años después, se haya hecho bajo la matriz del «marxismo-leninismo», que no era otra cosa que una tradición que «venía» de la Unión Soviética. El comunismo peruano no pudo así fundar un socialismo anclado en nuestras tradiciones. En realidad, el comunismo se convirtió en una ideología cosmopolita al no encontrar un referente nacional capaz de representar a las clases populares. Como dice José Aricó: «Ni la historia del socialismo latinoamericano resume la historia del movimiento obrero, ni la de éste encuentra plena expresión en aquella»<sup>4</sup>.

Igual pasó en los años sesenta y setenta cuando la entonces llamada «nueva izquierda», en su disputa al liderazgo del Partido Comunista, reinventó (o repitió) la tradición «marxista-leninista» bajo nuevos ropajes, entre ellos el del «maoísmo» o el del «guevarismo». En ese contexto, el senderismo fue la fuerza política que llevó al extremo esta matriz ideológica. Con la derrota del Partido Comunista - Sendero Luminoso y del Movimiento

---

<sup>4</sup> Aricó, José. *La hipótesis de Justo. Escritos sobre el socialismo en América latina*. Buenos Aires: Edit. Sudamericana, 1999.

Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), dicho ciclo, definido por la adscripción al «marxismo-leninismo» y a la lucha armada, se cierra definitivamente en el Perú.<sup>5</sup>

## La izquierda peruana: una crisis prolongada

Cualquier propuesta sobre el futuro de la izquierda debe partir de reconocer que la crisis de esta izquierda (vieja y nueva) continúa, es decir, que no ha logrado superar su condición de minoría luego de la ruptura de Izquierda Unida en 1989, como lo demuestra su desconexión con el mundo popular, el repliegue de un pensamiento crítico y su retraso teórico, su enorme dificultad para construir un «pueblo izquierdista» (tal como existió en el pasado), y su escasa fortuna electoral (más allá de los avances obtenidos tanto en las elecciones municipales de Lima el 2010, con el triunfo de Susana Villarán, como en las presidenciales del 2016, con Verónica Mendoza a la cabeza). En las elecciones de 1995 la izquierda obtuvo el 1.5% de los votos. En las elecciones del 2001 estuvo ausente. En las del 2006, la suma de sus tres candidatos fue de apenas el 1.5%. En ese año se da la aparición del nacionalismo que levantó las banderas que antes fueron de la izquierda. En las elecciones del 2011 no se presentó con candidato propio y la alianza que se estableció entre una fracción de la izquierda y el nacionalismo duró menos de cuatro meses después del triunfo electoral. Y en las elecciones del 2016, cuando muchos creyeron que la izquierda había, finalmente, superado su aislamiento al obtener el Frente Amplio casi un 20% de la votación, terminó por dividirse antes del año de ese importante logro. En ese momento parecía vislumbrarse una diferenciación ideológico política detrás de esa ruptura, pero ambos sectores

---

<sup>5</sup> Sobre este punto leer: Adrianzén, Alberto. «La izquierda derrotada». En: Alberto Adrianzén, ed. *Apogeo y crisis de la izquierda peruana. Hablan sus protagonistas*. Lima: Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) - Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM), 2011.

en pugna renunciaron a dar un debate en ese campo, por lo que quedó como una más de las divisiones que se dan por razones de liderazgo y hasta por asuntos personales.

Es cierto que esta larga crisis de la izquierda obedece a diversos factores internos: los cambios del capitalismo peruano en los años ochenta que modificaron la estructura social del país, desdibujando una incipiente estructura de clases; la emergencia del senderismo, del fujimorismo y de la informalidad (que es el campo social y político del que se nutren el fujimorismo y el apoliticismo); la crisis de los partidos; y la implantación de un proyecto económico y social neoliberal.

Así también existieron factores externos que influyeron, y mucho, como la caída del Muro de Berlín; el fin, años después, del comunismo soviético; las dificultades, por no decir fracaso, de propuestas como «otro mundo es posible» y del Foro Social Mundial de Porto Alegre (Brasil), donde se agruparon diversos movimientos sociales; y la expansión del proceso de globalización del capitalismo. Era, como se dijo en los años noventa, el «fin de la historia». El liberalismo había «triunfado» sobre el comunismo.

Por primera vez la izquierda carecía de referentes externos y dejaba de ser parte de un proyecto internacional que pretendía, como se dice ahora, transformar el mundo. De esa tarea, curiosamente, se encargó el capitalismo. El comunismo dejaba de ser, como dice Traverso, «una teoría tendiente a interpretar el mundo y, a la vez, como un proyecto de transformación revolucionaria del mundo», es decir, una «memoria para el futuro»<sup>6</sup>. Lo que le quedó fue la «nostalgia» por un futuro mejor. A ello habría que sumarle la crisis de la socialdemocracia al dejar de lado el famoso consenso keynesiano para sumarse al consenso neoliberal a través de la llamada «tercera vía». Y que, finalmente,

---

<sup>6</sup> Traverso, Enzo. «Memoria del futuro. Sobre la melancolía de izquierda». *Nueva Sociedad*, n.º 268. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2017, pp. 154-167.

cuando una parte de la izquierda creyó encontrar un referente en los gobiernos progresistas de la región, estos entraron en crisis.

Por eso es importante pensar la izquierda no solo desde su crisis sino desde su derrota. Esto no nos debe llevar a un pesimismo, digamos, sin salida, y menos a una «melancolía», sino más bien a entender que el marxismo y el socialismo, como toda corriente política y teórica, tienen ciclos, y que ello obliga a tener una visión histórica de ella misma, ya que ni el socialismo ni la izquierda están al margen de su propia historia.

Además, no es la primera vez que se plantea pensar la izquierda o la política desde la crisis o la derrota. Las crisis nunca son eternas, como tampoco la derrota. Una reflexión de esta naturaleza nos permitiría otear, cuando menos, en qué está el pensamiento de izquierda internacional hoy en día, además de dejar de lamentarnos sobre lo que nos pasa y mirarlo en el marco más amplio de lo que está pasando en el mundo.

## **La izquierda peruana es la más parroquial de la región**

El Perú es uno de los pocos países de América Latina que no ha participado activamente de lo que se ha llamado el giro progresista o de izquierda en la región. El viraje de Ollanta Humala hacia la derecha luego de su triunfo el 2011 lo ratificó. Incluso podemos decir que en estos años el Perú ha sido un combatiente de primera línea que ha enfrentado este giro izquierdista, sobre todo luego del fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) el 2005. Expresión de ello fue la creación, al final del gobierno de Alan García, de la llamada Alianza del Pacífico, que nació, como afirmó él mismo, para contrapesar (o enfrentar), siempre según el expresidente, a la llamada Alianza Atlántica, que estaba compuesta por Venezuela, Brasil y Argentina que eran, si cabe la expresión, los países de punta en este giro. La propuesta de García y la derecha fue un regionalismo abierto, el libre comercio y una integración

que miraba únicamente al mercado mundial y no a los países de la región como paso previo para convertir a Sudamérica en un actor político y económico relevante en este proceso de globalización. Esta propuesta la ratificaron los gobiernos posteriores (Humala, Kuczynski y Vizcarra).

A ello se sumó la prédica antichavista de una derecha nacional y regional que buscó siempre excomulgar a todo partido de izquierda o a todo izquierdista que no condenara la llamada «dictadura chavista». Luego vinieron los golpes de Estado en Honduras, Paraguay y Brasil, la salida de Dilma Rousseff, la derrota electoral del kirchnerismo en Argentina y el escándalo de Lava Jato que involucra a varios gobiernos de la región, incluyendo a los progresistas, todo lo cual terminó por frenar este giro a la izquierda.

Sin embargo, frente a estos procesos ricos, complejos y hasta difíciles de definir, una parte de la izquierda decidió no discutirlos. Se perdía así la posibilidad de un debate que con toda seguridad iba a enriquecer el pensamiento de izquierda en el país.

Tampoco está muy interesada la izquierda en entender y explicar el fracaso de la integración andina, así como lo que hoy viene sucediendo en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) luego de la salida de seis países de este organismo regional, entre ellos el Perú. Tampoco discute a fondo lo que está sucediendo más recientemente en países como Venezuela, Brasil, Argentina o Ecuador, y ahora último en Colombia, Nicaragua o México. Ni parece interesarle la actual ofensiva de la derecha regional que ha tenido como punto de referencia la última Cumbre de la Américas, realizada en Lima, que busca no solo poner fin a las experiencias progresistas en la región, sino regresar al viejo interamericanismo tutelado por los EE.UU. A ello habría que añadirle su desconocimiento de la actual ofensiva religiosa conservadora en la región.

No discutir a fondo estos procesos, además de desarmarnos ideológicamente frente a la derecha, nos lleva a olvidar que cualquier proceso de cambio requiere de un contexto regional que le permita avanzar. Con ello no pretendo ni quiero avalar los errores, grandes o pequeños, que han cometido los gobiernos progresistas de la región, menos aún cuando están de por medio la corrupción y el carácter democrático que debe tener todo proyecto transformador, sino más bien llamar la atención sobre esta suerte de silencio frente a estos procesos, lo que ha impedido un debate necesario y ha terminado por aislarnos de las nuevas corrientes progresistas de la región. Por ello, la izquierda peruana se mueve, por lo general, entre un apoyo prácticamente incondicional, nada crítico, y un silencio que le evita tomar una posición, a contracorriente de lo que piensa la derecha nacional y regional respecto al giro progresista de la región.

### **Pasar de la gobernabilidad a la Política**

Consecuencia de esta crisis prolongada y de la falta de un debate teórico sobre el futuro del socialismo y del marxismo, la izquierda inició su marcha hacia una suerte de «liberalismo social».

Una palabra que reflejó este viraje de la izquierda y que se sigue escuchando en los predios de la política es «gobernabilidad». Este término se puso de moda gracias a un informe sobre la democracia de la famosa Comisión Trilateral a mediados de los años setenta. En dicho informe, titulado «La gobernabilidad de la democracia», sus autores señalaron que una de las causas de la crisis de gobernabilidad de las democracias desarrolladas o trilaterales (EE.UU., Europa occidental y Japón) era la incapacidad de sus gobiernos por satisfacer un conjunto de demandas surgidas en la sociedad como consecuencia «de una participación política ampliada». El resultado de esto era que las democracias podían devenir en democracias anómicas por falta de un consenso con un

propósito común. Dicho en otras palabras, el subsistema político no cumplía con las tareas de legitimación del proceso de acumulación capitalista.

Para estos teóricos conservadores, la búsqueda de las virtudes democráticas, como igualdad e individualismo, ha llevado a la ilegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo. A ello se suma que la ampliación democrática de la participación y los compromisos políticos han creado una «sobrecarga» en los gobiernos y una expansión desbalanceada de las actividades que estos realizan, exacerbando con ello las tendencias inflacionarias de la economía (piénsese en el llamado Consenso de Washington enunciado años después). Lo mismo ocurre con la competencia política, que al intensificarse lleva a la disgregación de los intereses y a una fragmentación política.

Una de las consecuencias de esta teoría fue entender a la sociedad como una fuente solamente de demandas que tenían que ser satisfechas a través de planes, políticas y administraciones eficientes. Su propuesta fue la creación de un «buen gobierno»<sup>7</sup>, cuya fortaleza radicaría en su capacidad de «asignar recursos escasos en forma efectiva, de buscar alternativas y de asegurar el efecto de las políticas, por medio del uso apropiado del conocimiento...»<sup>8</sup>. Ello significó no solo el nacimiento de una tecnocracia política, sino también la creencia de que la política se convertía en la administración de las cosas. La política dejó entonces de ser expresión del conflicto entre intereses diversos y hasta contrapuestos. Y la democracia se

---

<sup>7</sup> La idea de «buen gobierno», como afirma Pierre Rosanvallon, «es propia, en términos generales, de la extensa tradición filosófica medieval de reflexión sobre las condiciones de una política aprehendida sobre la base de las cualidades morales del soberano». Rosanvallon, Pierre. *El Buen Gobierno*. Buenos Aires: Edic. Maniantal, 2015. Ese «buen gobierno» que en el pasado dependía de un soberano con cualidades morales, hoy pasa a depender de la tecnocracia que reposa su legitimidad no en sus «cualidades morales» sino más bien en sus supuestas cualidades de un saber tecnocrático.

<sup>8</sup> Comisión Trilateral. *Informe sobre la democracia*. Una versión en castellano se encuentra en la revista *Cuadernos semestrales* n.º 2-3. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1978.

entendió principalmente como un conjunto de reglas, dejando de lado su carácter transformador y conflictivo.

La Política (subrayo la mayúscula), que es el arte de dividir y nombrar para fundar un proyecto hegemónico, es decir, de crear un *nosotros* y un *ellos*, fue reemplazada por la administración y la ejecución de las políticas públicas por una tecnocracia ligada, por lo general, al pensamiento neoliberal. Una consecuencia de ello es la ausencia de una auténtica burocracia estatal que represente en el Estado, como diría Pierre Rosanvallon, a la «voluntad general»; la otra es la creación de un ejército de técnicos que «orientan el poder»<sup>9</sup> en reemplazo de esta burocracia, y que son contratados temporalmente para tareas específicas (los famosos consultores), aplicando un conocimiento fragmentado que obvia, por ejemplo, el carácter universal de los derechos o las relaciones de dominación o explotación en una sociedad. En este marco, pensar la sociedad como una totalidad interrelacionada, que es acaso la base de todo pensamiento crítico y transformador, no es posible.

## De los consensos a la crítica del poder

Giovanni Sartori, ese viejo liberal hoy ausente, ha llamado la atención sobre la construcción del todo en una sociedad, es decir, del llamado consenso básico que facilita la democracia, el cual es una suerte de soporte para resistir y albergar el nacimiento de la diversidad y el pluralismo. Este primer consenso permite que una sociedad determinada comparta en su totalidad los mismos

---

<sup>9</sup> Enzo Traverso afirma: «Es una visión utilitarista: el experto no se compromete por valores, utiliza su experiencia para orientar al poder vigente, y desempeña un papel ideológico nada despreciable. Es el caso de los economistas neoliberales, que pretenden encarnar una posición objetiva, y axiológicamente neutral, cuando en realidad defienden intereses de clase (...). En nuestros días el lenguaje de la empresa se generaliza en el conjunto de la sociedad, y quienes lo emplean piensan que la modernidad consiste en reemplazar a los intelectuales por administradores». Traverso, Enzo. *Qué fue de los intelectuales*. Buenos Aires: Edit. Siglo XXI, 2014, p. 44.

valores y fines, y la remite a un momento fundacional de un orden igualitario y a la constitución de una comunidad nacional. Este es un consenso, dice Sartori, «que es una condición que facilita la democracia, aunque no sea una condición necesaria para la democracia. Es un consenso que la democracia puede conquistar como producto final»<sup>10</sup>. De otro lado, este consenso le otorga legitimidad al poder.

El segundo tipo de consenso guarda relación con los procedimientos, en tanto que establecen las reglas del juego político y, sobre todo, determinan cómo deben resolverse los conflictos entre las partes:

Empero, existe una regla de extraordinaria importancia que debe preceder a las restantes: regla que determina como deben resolverse los conflictos. Si una sociedad política no comparte una norma de solución de conflictos, entrará en pugna en cada conflicto, y esto es la guerra civil, o facilitará el camino hacia la guerra civil. Realmente, las guerras civiles y las revoluciones terminan cuando el ganador establece qué regla solventará pacíficamente los conflictos (...)<sup>11</sup>.

Por eso, añade Sartori, que «una democracia que carece de normas para procesar los conflictos internos (...) apenas puede funcionar como una democracia»<sup>12</sup>.

Y si bien para Sartori este tipo de consenso, que establece «las llamadas reglas de juego, (que son) un verdadero prerrequisito de la democracia (...) es el comienzo de la democracia»<sup>13</sup>, es la base sobre la cual se construye el régimen democrático, este consenso procedimental debe aceptar, creemos, la existencia de un todo social igualitario e integrado, y en el cual existen intereses distintos y hasta contrapuestos. Con ello superamos la ficción de que somos iguales ante la ley y la idea de una democracia mínima, basada

---

<sup>10</sup> Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

<sup>11</sup> Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

<sup>12</sup> Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

<sup>13</sup> Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

solamente en reglas, para construir una democracia que, junto con las reglas, reconozca su naturaleza, no solo plural políticamente, sino también conflictiva socialmente, ya que existen intereses diversos. Solo bajo esas condiciones, que son la igualdad política y el reconocimiento de que el conflicto y la diversidad de intereses sociales son la materia prima de la política, se pueden canalizar institucional y pacíficamente las diferencias.

Para Sartori, el tercer consenso es «sobre la acción política y los gobiernos», que podría ser definido como las políticas (públicas) del gobierno. Sartori afirma que este punto:

(...) casi no requiere mayor justificación. Baste recordar que el desacuerdo sobre políticas determinadas y sobre la oposición al gobierno es disenso frente a los que gobiernan, no sobre la forma de gobierno. Si lo que se pretende es lo segundo (se refiere a la forma de gobierno), lo que está en juego es el consenso básico o el procedimental, y probablemente ambos<sup>14</sup>.

El problema en el Perú es que la izquierda debate más el tercer consenso, poco el segundo y nada o casi nada el primero, lo que no le permite refundar la Política. Por ello no es extraño que la palabra «pueblo», por ejemplo, que supone una construcción Política como sujeto legítimo de la transformación, haya sido reemplazada, como afirma Alejandra Leal Martínez<sup>15</sup>, por «sociedad civil», en clave liberal, en tanto contrapeso al Estado, ya que su función principal, entre otras, es vigilar las políticas públicas y no transformar el comportamiento del Estado.

Sin embargo, ello no implica dejar de lado el debate sobre los procedimientos, las reglas de la política y las políticas públicas, sino más bien contextualizarlo en función al objeto principal de una política progresista: cuestionar el poder y criticar a las élites.

---

<sup>14</sup> Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

<sup>15</sup> Leal Martínez, Alejandra. «De pueblo a sociedad civil: el discurso político después del sismo de 1985». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, n.º 3. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2014, pp. 441-469.

La izquierda, por ello, debe dejar de ser símbolo de estabilidad para convertirse en abanderada de la transformación.

## **No hay espacios de acumulación Política**

La crisis de la izquierda no es solamente una crisis teórica o consecuencia del agotamiento del comunismo soviético o del marxismo-leninismo; es también, en el Perú, consecuencia de no tener espacios sociales de acumulación política. Siguiendo a David Harvey, podemos decir que el espacio es una condición para la reproducción de la sociedad en su totalidad. Lo mismo podemos decir cuando hablamos de la constitución de un espacio social-político. En este contexto, lo que le da sentido a ese espacio social es la política, es decir, la politización de lo social. Por ello, cuando no hay espacios sociales ni institucionalizados ni politizados, la Política es prácticamente inviable, ya que es ese espacio social politizado el lugar donde se construye la hegemonía política.

En los años sesenta, setenta y parte de los ochenta existían espacios sociales politizados que eran a su vez espacios institucionalizados. A ellos concurrían sindicatos, federaciones obreras y campesinas, juntas vecinales, federaciones estudiantiles e incluso hasta agrupaciones de vendedores ambulantes. A todo ello se podría sumar los frentes de defensa, los clubes de madres, los comités del vaso de leche, de promotores de salud, los comedores populares, las comunidades cristianas de base, los grupos culturales, etc.

Por eso podemos hablar, en ese tiempo, de «movimientos» de obreros, de campesinos, de mujeres, de ambulantes, sindical, vecinal, estudiantil o popular, algunos de los cuales expresaban el conflicto entre el capital y el trabajo, o entre propietarios y desposeídos, o entre masas plebeyas y élites oligárquicas. Hoy ese mundo popular institucionalizado, como podemos llamarlo, no existe, y si existe se encuentra fragmentado o empequeñecido, como lo demuestra lo que sucede con los sindicatos de trabajadores

yl la bajísima tasa de sindicalización en el país. Lo cierto es que al no existir esos espacios sociales populares institucionalizados, el desarrollo de una política hegemónica se hizo prácticamente inviable para la izquierda.

No nos debe extrañar, en este contexto, que la izquierda haya privilegiado las elecciones como el espacio de acumulación política y de resolución de sus diferencias políticas. Se cree, equivocadamente por cierto, y parafraseando al argentino Pablo Touzón, en una reciente entrevista sobre las últimas elecciones en Argentina y los conflictos internos del peronismo<sup>16</sup>, que son los resultados electorales –y no la política– los que resuelven los desacuerdos y el tema de los liderazgos en la izquierda peruana.

Por otro lado, esta forma de acumulación básicamente electoral es expresión de las crecientes dificultades por representar políticamente a los sectores sociales. Ello no solo guarda relación con los cambios y la fragmentación de estos sectores, sino también con el nuevo papel de los medios de comunicación en la política, el triunfo del mercado, la aparición de la sociedad del espectáculo y el fin de la intimidad. Como afirma Byung-Chul Han:

El teatro es un lugar para las expresiones. Pero estas son sentimientos objetivos y no una manifestación de interioridad psíquica. Por eso son representadas y no expuestas. El mundo no es hoy ningún *teatro* en el que se *representen* y *lean* acciones y sentimientos, sino un *mercado* en el que (se) exponen, venden y consumen intimidades. El teatro es un lugar de representación, mientras que el mercado es un lugar de exposición. Hoy, la representación teatral cede el puesto a la exposición pornográfica<sup>17</sup>.

Por eso, la mayoría de políticos, sean de izquierda o derecha, antes que representar a sectores sociales, busca «exponerse» ante los medios. En este contexto, el poder de los políticos se mide

---

<sup>16</sup> Schuster, Mariano. «Argentina: ¿el fin de la política plebeya? Entrevista a Pablo Touzón». *nuso.org*, Buenos Aires, octubre del 2017. Ver en: [goo.gl/xvFYBk](http://goo.gl/xvFYBk)

<sup>17</sup> Han, Byung-Chul. *La sociedad de la transparencia*. Buenos Aires: Edit. Herder, 2013.

por su capacidad de exposición en los medios de comunicación y el poder de los medios por su capacidad de exponer a «otros», transformando la información -ello incluye a lo que sucede en la política- en un espectáculo vacío de contenido<sup>18</sup>.



Resolver estos problemas que la realidad nos presenta, o cuando menos debatirlos, es el mejor camino para comenzar con la tarea de «representar» a la sociedad y a los sectores populares. Ello supone apostar por la construcción de un mundo social popular institucionalizado. Diría algo más: no hay unidad de izquierda sin unidad del mundo popular, o lo que hemos llamado la creación de un «pueblo izquierdista», como expresión hegemónica y mayoritaria de una nueva y moderna izquierda.

Soy consciente de que el camino no es fácil. Sin embargo, creo que vale la pena intentarlo. Acaso como un reconocimiento a los antiguos, pero también como expresión de un nuevo compromiso democrático y transformador con el país y las clases populares de aquellos que hoy aspiran a ser modernos y de izquierda.

---

<sup>18</sup> «Frente a la suposición de Agamben (se refiere a que el poder viene acompañado de la gloria), los medios habitan un espacio del espectáculo despolitizando y desteologizando. Generan llegando el caso, una gloria sin poder. Tanto la política como el trabajo se presentan sin ningún tipo de poder ni gloria. Cuando aparecen, lo hacen envueltos en el brillo del espectáculo mediático. El vacío político se hunde convirtiéndose en una política del espectáculo, que no actúa ni trasmite ni produce nada esencial, sino que comunica comunicabilidad. La política del espectáculo es una política del vacío comunicativo». Han, Byung-Chul. *Topología de la violencia*. Buenos Aires: Edic. Herder, 2018.



## **Hablemos de poder, no de gobernabilidad\***

---

*Francisco Durand*

---

## **Sumilla**

Existen tres elementos para entender mejor el momento político actual que requieren ser discutidos de una manera más precisa y panorámica, pues están fuertemente conectados al ser parte de un sistema de poder. Estos son: (i) la gran corrupción, tanto del lado de la empresa como del Estado; (ii) el sistema político actual y la manera cómo opera para determinar quiénes tienen mayor acceso e influencia; y (iii) los grandes intereses económicos corporativos -multinacionales y grupos de poder económico nacionales)-, los recursos que usan -sean legales o ilegales- para elevar sus niveles de ganancia y evitar la fiscalización. Al relacionarlos notamos que el problema de fondo es la desigualdad de poderes, donde unos tienen acceso e influencia, y otros no, asunto que no se va a arreglar realmente buscando «governabilidad».

La teoría de captura corporativa del Estado nos permite hacer estas conexiones y explicar cómo realmente funciona el sistema que opera en el Perú actualmente. Para ello debemos darnos cuenta de que este juego no es una cuestión de gobernabilidad, pues eso supone que todos los actores se pueden sentar en la mesa y parlamentar, sino que las asimetrías de poder que deciden quién se sienta y qué tanto pueden inclinar el juego a su favor es lo fundamental. Si no se cambian estas asimetrías, rara vez estarán las organizaciones sociales en la mesa del poder, siendo casi siempre parte del menú.

ME HA TOCADO HABLAR EN ESTA CUMBRE DE LOS PUEBLOS 2018 de un tema político e institucional más general, más panorámico, que discuto ya desde hace un tiempo con varias de las organizaciones sociales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) presentes, buscando relacionar tres factores que requieren ser discutidos de una manera más precisa sobre el juego o la lógica del poder asimétrico.

Primero está la corrupción, pero no la pequeña corrupción, sino la gran corrupción, la de decenas o cientos de millones de dólares, sobre la cual hay que preguntarse cómo ocurre, qué mecanismos se usan y quiénes están involucrados, tanto del lado de la empresa como del lado del Estado. Segundo, el sistema político actual y la manera cómo opera para determinar quiénes tienen mayor acceso e influencia. Tercero, los grandes intereses económicos corporativos y los recursos que usan, sean legales o ilegales, para elevar sus niveles de ganancia y evitar la fiscalización o rendición de cuentas.

Esos tres elementos están fuertemente conectados al ser parte de un sistema de poder y explican, en parte, por qué las agendas de las organizaciones sociales, sus demandas de mayor justicia

---

\* El trabajo que aquí se presenta parte de una charla que el autor dio en la Cumbre de los Pueblos 2018, que ha sido grabada y transcrita, y luego trabajada, para darle la forma de un artículo.

social, fiscal y ambiental no van a ser tan fáciles de concretar por más razón que tengan, por más derecho que tengan, no solo porque están en desventaja política frente a este poder, sino porque deben entender cómo se juega el juego del poder para jugarlo mejor y así elevarse políticamente. Como suelen decir en África: «si no estás en la mesa eres parte del menú». Y si bien las protestas te pueden llevar a la mesa, después, cuando las decisiones han sido tomadas, en la mesa puedes tener efectividad cuando sabes cómo se juega a ese nivel.

Tenemos entonces que analizar el funcionamiento del sistema *de jure* y *de facto*, y no solo cuestionarlo y hacer demandas. Así puede ser confrontado de una manera organizada, entendiendo sus fortalezas y debilidades, y de ese modo apuntar mejor en las protestas y facilitar el impulso de esas propuestas que distintas organizaciones y movimientos sociales han desarrollado para avanzar su agenda.

He escuchado con mucho interés las distintas presentaciones, viendo en una de ellas, en la de una organización socioambiental, unas diapositivas en donde dicha institución está situada en el centro, entre varios círculos, los cuales representan organizaciones y grupos con los que tiene que relacionarse. En el círculo principal está el Plan de Vida Amazónico y, alrededor, en círculos menores, una serie de aspectos que ellos tienen que manejar: los territorios y sus pueblos, los gobiernos regionales y locales, y organizaciones a nivel nacional.

Este esquema en la teoría gerencial se conoce como «manejo del contexto» y me parece muy interesante porque revela una estrategia y prioridades hacia dónde ir, realizando acciones para poder impulsar su agenda en todos los ámbitos de influencia. El diagrama parece salido del Foro Social Mundial (FSM), en el que se reclama que «otro mundo es posible», y evidencia una estrategia y define prioridades, lo cual ayuda a tener un manejo táctico mejor organizado para lograr un impacto mayor como organizaciones de

la sociedad civil, es decir, un cambio, una correlación mejor para quienes buscan justicia en todo sentido: ambiental, de género, de clase social, de región, de país.

No es la primera vez que veo un esquema de ese tipo. Les aseguro que muchas otras entidades con mayores recursos y organización, que son actores poderosos a nivel global, con acceso a mejor información y capacidades, tienen un esquema parecido. Recuerdo el diagrama que se presentó en una ocasión en el Foro Económico de Davos, el de una corporación que se pone en el centro también, en el gran círculo, y que tiene como entorno otros círculos, que incluyen influencia sobre el Estado, labor en el Congreso, manejo de las relaciones con los gobiernos locales y regionales, clientes, proveedores, trabajadores, opinión pública y medios de comunicación.

Es la misma estrategia pero con dos intereses y dos tipos de recursos y capacidades diferentes, una con más carencias y otra con grandes abundancias, donde, además, ya que estamos discutiendo el poder, sobre quién decide a favor de quién, hay que preguntarse para quién trabaja el Estado. ¿Cuál es la estrategia que va a predominar?, ¿cuál es la que está hoy predominando? Muy probablemente, y esto es algo que es muy importante decirlo porque tenemos que corregirlo, la que va a predominar bajo las actuales condiciones nacionales y globales es la estrategia de la corporación, no solo porque tiene grandes recursos, sino porque se maneja mejor con el Estado y puede utilizar, como el caso de las grandes empresas constructoras que ganan por varias vías miles de millones de dólares al construir obras de infraestructura, recursos tanto legales como dudosos, e incluso ilegales, por citar un caso que se discute hoy con fuerza a raíz del escándalo Lava Jato.

Odebrecht, por ejemplo, tiene una estrategia de ese tipo y se orienta con ella gracias a los recursos, capacidades, profesionales e instituciones de apoyo (desde abogados hasta expertos en arbitrajes cuando litigan con o sin razón), incluso llegando a organizar

un «departamento de la coima», al que llamaron Operaciones Estructuradas, y que, no es casualidad, también servía para financiar partidos políticos. Estamos hablando pues de empresas, en realidad corporaciones, organizaciones complejas que operan en varios mercados, como es el caso de las grandes transnacionales y los grupos de poder económico nacionales, que saben cómo llegar a los partidos políticos, cómo hacer *lobby*, cómo organizar reuniones con los presidentes y ministros, en qué comisiones del Congreso se discuten sus propuestas y cuántos votos tienen a favor, e incluso lograr algo increíble: colocar a su gente en ministerios y sacar leyes a nombre propio, la llamada «legislación sastrero», hecha a la medida de sus intereses. Esta es la cruda realidad del poder que debemos conocer.

Recordemos, hablando de Odebrecht, una ley específica que declaraba «de necesidad pública y de interés nacional» la construcción de la carretera que une a Perú y Brasil, IIRSA SUR. ¿Para qué dar una ley sobre lo obvio? Para defender la obra a cualquier costo, para que luego se duplique el precio por mecanismos legales (sobrecostos) e ilegales (sobornos), y en lugar de costar mil millones de dólares, costar cuatro mil millones, o más, porque tiene prioridad, y de ese modo evitar que la Contraloría General de la República objetara el contrato, pues la empresa tenía litigios con el Estado y no podía presentarse a licitación. Casos como este abundan y nos dicen que en ese juego de poder en las alturas, que es un juego complicado y oculto, que opera en las sombras y que tenemos que develar, gana quien realmente maneja mejor su entorno. Es un tema que las organizaciones representadas en esta Cumbre deben considerar. Si el juego de poder arriba descrito fuera otro, o fuera al revés, donde las organizaciones sociales tengan similares niveles de acceso e influencia, no estaríamos aquí discutiendo los temas que llevan a la protesta.

Veamos ejemplos, casos concretos que nos remiten al sistema político, donde hay ciertas posibilidades de cambio, que a su vez

generan reacciones de los poderosos para retomar el manejo del contexto cuando «las cosas no les salen» como estaban planeadas, pues en democracias, o por eventualidades, pueden a veces perder o estar por perder algunas batallas.

Discutamos dos ejemplos de legislación que tocan intereses corporativos de distinta manera. Hace poco, en abril de este año, después de largos debates, luego del episodio traumático del fenómeno El Niño, en el periodo parlamentario 2017-2018, se ha aprobado por unanimidad en el Congreso la Ley Marco sobre Cambio Climático, ley fundamental para evitar el deterioro medioambiental y que, a pesar de ser declarativa, representa un avance. Reflexionemos por qué esa ley tardó tanto en ser aprobada, en comparación con otros países, y quiénes la demoraron, pues alguien que tiene «capacidad de veto» debe ser por definición un actor poderoso. La demoró primero el Ejecutivo durante el gobierno de Humala, dadas sus conexiones con las corporaciones. Y hoy, a pesar de una postura proactiva del Congreso, fue observada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por lo que cabe preguntarse quiénes aconsejaron al presidente la elección de dicho ministro, y sus asesores, y por qué adopta esa actitud contra una ley que va en beneficio del bien común, incluso del interés público, no solo nacional sino global, clave para el Perú por su diversidad climática y variedad de recursos. Si bien podemos seguir con otras interrogantes, lo dicho es suficiente para indicar que todas tienen que ver con el juego de poder.

Discutamos ahora un ejemplo contrario, donde sale una ley que favorece a privados y afecta los derechos de los pueblos indígenas y degrada el medioambiente. En el mismo periodo parlamentario de la aprobación de la mencionada ley marco sobre cambio climático, el Congreso aprobó, a iniciativa de Fuerza Popular, una ley que data del 2015 –véase la similitud con las leyes que ayudaron a Odebrecht– que «declara de interés nacional la construcción de carreteras en las zonas de frontera».

El 15 de enero, luego de que el papa Francisco, preocupado por los pueblos indígenas y el medioambiente, terminara su visita al Perú, fue aprobada con votación dividida. Esta ley parece ser otro caso más de «legislación sastre», que se aprueba por congresistas que tienen poco interés en temas socioambientales y muchos intereses en «promover las inversiones» de las constructoras, siendo muy probablemente resultado de *lobbies*, no siendo muy sorprendente si también están relacionados con empresas que financiaron sus campañas. En este caso el Ejecutivo no la vetó, debiendo en mi opinión haberla observado en tanto no hubo la debida consulta con los pueblos impactados, ni estudios serios e independientes de impacto ambiental que, al menos, hubieran podido reducir el impacto negativo del proyecto. Vale la pena recordar en este punto que en esta Cumbre se ha visto lo que está sucediendo con el caso de la carretera IIRSA Sur, en donde, de acuerdo a fotos satelitales, sabemos que se ha acelerado la deforestación en Madre de Dios en ambos lados de la carretera, en una zona de bosque primario. IIRSA Sur, también declarada «de interés nacional», recién tuvo sus estudios de impacto ambiental respectivos cuando comenzó a construirse, antes no. Esto mismo ocurrirá, seguramente, con las carreteras de zona de frontera. Así pues, aquí tenemos un indicio de para quién trabaja el Estado, sobre todo el Ejecutivo, que es donde se hacen los *lobbies*.

Parte del problema de no poder deliberar y cambiar proyectos carreteros como estos para «colonizar» la Amazonía –el uso del término en pleno siglo XXI es indicativo– son los déficits en materia de representación parlamentaria, donde la presencia de los pueblos indígenas es casi inexistente. En realidad, los congresistas que están promocionando esta ley no viven en la Amazonía ¿Qué conexión podrían tener en su vida personal con carreteras que cruzan territorios amazónicos? Ninguna. Pero sí deben tener una conexión con grandes intereses privados. Esta norma parece ser una ley más a nombre propio. En los dos casos, donde el Ejecutivo

objeta una ley aprobada por todas las bancadas (cambio climático) y en otro no la objeta (carreteras de frontera), lo que uno nota es una gran influencia corporativa privada sobre el sistema político y el uso de múltiples mecanismos de influencia para «manejar el entorno» que está demostrando ser muy efectivo. Y si bien es cierto los poderes corporativos y sus muchos aliados no ganan todas las batallas, sí la mayoría. Por lo tanto, su estrategia de manejo del entorno es probadamente efectiva.

¿Cómo explicar este juego donde, dada las asimetrías de poder y de capacidades, se nos presenta como un juego de dados cargados? Aquí es donde debemos entender esos tres factores y la manera en que están relacionados para generar múltiples formas de desigualdad, empezando por la desigualdad de acceso al sistema político, que lleva a otras desigualdades pues ahí se decide quién maneja los recursos naturales, cuánta ganancia generan, qué tanto pagan impuestos y salarios, y si el Estado va a regular o no.

Creo que la teoría de captura corporativa del Estado nos permite hacer estas conexiones y explicar cómo realmente funciona el sistema. Para ello necesitamos entender que este juego no es una cuestión de gobernabilidad, pues ello supone que todos los actores se pueden sentar en la mesa y parlamentar, sino que las asimetrías de poder que deciden quién se sienta y qué tanto pueden inclinar el juego a su favor es lo fundamental. Si no se cambian estas asimetrías, rara vez estarán las organizaciones sociales en la mesa del poder, siendo casi siempre parte del menú.

Los problemas nacen de la desigualdad de poderes, donde unos tienen acceso e influencia, y otros no, no arreglándose dicha disparidad buscando «gobernabilidad», tal como lo sostienen los organismos internacionales que defienden el poder de las corporaciones, limitándose a criticar «excesos», manejar conflictos, mejorar un poco el sistema de rendición de cuentas o introducir algunos cambios que permitan sancionar a las corporaciones que trasgreden normas internacionales. Los organismos internacionales

esperan que sean estos actores privilegiados de la globalización quienes sigan manejando los recursos del mundo con ciertas reglas que les proponen, pero sin alterar su poder y sus privilegios, escogiendo a voluntad dónde instalarse para maximizar sus utilidades, escondiendo ganancias y dejando de pagar impuestos en paraísos tributarios, buscando instalarse en jurisdicciones de bajos impuestos, en países con pobre regulación ambiental y menores salarios; considerando todo ello como parte de su «libertad», es decir, de sus derechos, y que dicen son el camino al bienestar, al desarrollo sostenible y al avance de la civilización.

Voy a tratar a continuación develar de forma muy rápida qué factores llevan a una captura del Estado para que podamos entender cómo se ha capturado, de tal modo que después nos podamos plantear «cómo liberarlo» o contrapesarlo, pues cuando se libere o se contrapesare estaremos en mejores condiciones de sentarnos en la mesa y dejar de ser parte del menú.

Diría, para resumir, que existen cuatro factores que facilitan la captura del Estado por parte de grandes actores organizados, como son las corporaciones, y que tienen que ver con la acumulación de poder en ciertas instancias y, en paralelo, con la desacumulación de poder en el Estado y la sociedad civil. Vistos en su conjunto, los cuatro factores revelan una doble asimetría que permite a las élites económicas y políticas ponerse de acuerdo para decidir a favor de las primeras, y no tomar en cuenta al resto de la humanidad mientras se quede quieta o este dispersa, desorganizada y desprotegida.

Empecemos (1) por la concentración del poder económico. Mientras las grandes industrias y los bancos sean más grandes; mientras las empresas se asocien y se conglomeren, se fusionen (en el Perú tienen garantía de poder hacerlo gracias a la Constitución de 1993); mientras, para poner un ejemplo reciente, la cadena de farmacias más grande del país compre a la segunda cadena de farmacias y pueda determinar qué cosa consumimos en materia

de medicamentos; en fin, mientras ese proceso de concentración extrema del poder económico continúe, esas corporaciones, esos empresarios, van a tener más poder político porque corresponde con la llamada regla de oro: «El que tiene el oro, hace la regla». El dato central de la globalización económica es que los flujos de comercio mundial y de inversiones se concentran cada vez en corporaciones globales de alto poder, lo que a su vez tiene manifestaciones acentuadas en países como el Perú, cuyos gobiernos, sin excepción de 1990 a la fecha, han buscado «profundizar» el modelo económico neoliberal que defienden las corporaciones, sus Estados y los organismos financieros internacionales. Así pues, el Estado se dedica principalmente a «promover las grandes inversiones», considerando el resto de sus funciones (seguridad, educación, salud, etc.) como algo secundario.

Asimismo, (2) operamos con un sistema político que *de jure y de facto* concentra poderes decisorios en el Ejecutivo desde 1990, al mismo tiempo que debilita sus funciones planificadoras y regulatorias. Esta concentración política, el decretismo, es de vieja data y se asocia al caudillismo, pero se reintroduce con la Constitución de 1993. Si bien es cierto que el Congreso hace esfuerzos por pasar leyes y, a veces, como el caso del cambio climático, son muy importantes, la mayoría de las veces quien establece la norma, quien define las reglas del juego desde arriba, es el propio Ejecutivo, por delegación de facultades, donde un pequeño círculo de ministros y tecnócratas elaboran leyes sin que el país sepa quién realmente las hizo. Todos los gobiernos, cada vez que empiezan, piden y consiguen, con muy pocos filtros, delegación de facultades en asuntos económicos y otros relacionados (medioambiente, laboral). Y ahí perdemos control de lo que sale de la ley. El poder de decisión pasa generalmente al todopoderoso MEF. Este ministerio suele ser dirigido por empresarios o tecnócratas procorporativos que trabajan en los organismos financieros internacionales, con una vida laboral que

nos indica que transitan entre las corporaciones, los organismos y el Estado, fenómeno al que llamamos la «puerta giratoria». Un buen ejemplo de ello es Pedro Pablo Kuczynski. En el MEF se suele consultar con privados los cambios legislativos y a veces hasta se encarga la redacción de leyes a los grandes estudios de abogados. Entonces... ¿quién está legislando en el país? Tenemos que corregir el decretismo y esta discrecionalidad procorporativa, hacer que el legislativo legisle, desconcentrado poderes discrecionales y exigiendo transparencia. Es una gran tarea política e ideológica –que exige elaborar una narrativa alternativa–, porque si el Estado es aliado de las grandes corporaciones y ambos mantienen su legitimidad a pesar de que uno favorece al otro, estamos frente a un problema mayor, frente a dos entes poderosos que, sin embargo, son vulnerables si pierden legitimidad porque no les basta el poder puro y duro.

También (3) tenemos que entender el tipo y la calidad de la burocracia realmente existente. La procedencia social y la orientación ideológica en los principales ministerios tienen un sesgo marcadamente elitista y proglobalización neoliberal, al mismo tiempo que el Estado es cada vez menos Estado porque lo han limitado y desregulado, a la vez que ramas claves se han elitizado y mentalizado. Este es un fenómeno que algunos especialistas denominan «captura cultural» o «captura cognitiva». Tenemos que impulsar un cambio a este nivel, contar con la presencia de burócratas que conozcan las realidades de todo el país, incluyendo particularmente la de los pueblos indígenas; tenemos que inculcar un sentido de servicio público, donde los intereses del país estén primero. Algunos de ustedes lo han dicho en sus presentaciones del día de hoy: «hay que tener presencia directa en el Estado». Para ello tienen que tener presencia no solo en el Congreso, pues si no, ¿cómo trasmites tu conocimiento, tu necesidad, la problemática de tu sector o de tu pueblo, si del otro lado del mostrador hay un personaje que nunca ha estado en esa zona, que no te entiende

ni quiere entenderte, que te ve como un «perro del hortelano» que bloquea las grandes inversiones? En este campo hay que ir batallando progresivamente. Un estudio reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) titulado «Desigualdades», sobre la burocracia en Chile, demuestra que sus servidores públicos en niveles decisorios vienen mayormente de clases altas, lo que puede implicar un serio sesgo. Es por ello que tenemos que democratizar y nacionalizar la burocracia.

Finalmente, otra cuestión que también es importante es (4) el estado en que se encuentra la sociedad civil para poder representar, hacer contrapesos, fiscalizar y proponer. La sociedad civil en el Perú está muy débil, tiene pocos recursos y se encuentra con frecuencia muy dividida, cuando no enfrentada. Por ejemplo, los pueblos amazónicos, separados en dos grandes entidades, actúan por su cuenta, sin coordinar con los pueblos andinos, problemática que hemos escuchado hoy, con el dato esperanzador que reconocen el problema y que se planean perspectivas unitarias a futuro. Operan así cuando el frente corporativo no solo está unido y tiene muchos aliados (los medios de comunicación), sino que es generalmente apoyado por un Estado al cual han penetrado. Ellos, las élites del poder, saben que si esta condición débil organizacionalmente de las mayorías cambia, les pueden generar problemas, por lo que probablemente no quieren que la sociedad civil se organice, no dando los recursos ni proveyendo de la información necesaria para ello, pues su estrategia de manejo del entorno supone el cálculo político de mantener el juego de poder inclinado hacia su lado. Incluso ni siquiera organizan a quienes son supuestamente su base social, a los emprendedores. Son todos discursos, premios, telenovelas, pero ninguna acción organizativa, porque tampoco con la masa empresarial de Pequeña y Mediana Empresa -Pymes- e informales quieren compartir el poder. En ningún momento, por ejemplo, se ha querido formar una gran federación de emprendedores del Perú. Este hecho lleva a reflexión. En cuanto

a los sindicatos, las élites buscan que sean lo más débiles posibles, por lo que desde 1990 en adelante se han introducido leyes laborales y sindicales que dispersan la fuerza laboral y dificultan su organización para fortalecer su capacidad negociadora frente a las gerencias. Así pues, es claro que esta debilidad organizativa y material, y su dispersión, no es algo casual. Recordemos que en numerosas acciones, las corporaciones se caracterizan por ser antisindicales, para no tenerlos en la mesa del poder y para forzarlos a negociar ante la posibilidad de una huelga, medida que suele poner a los empresarios contra la pared.

También debemos tomar en cuenta sobre las realidades del poder que no solo hay que fijarnos en las asimetrías, discutidas someramente hasta aquí, identificando cuatro factores estructurales de la captura del Estado líneas arriba, sino que también debemos identificar los mecanismos que las élites usan. Sobre estos también tenemos una lista y los iremos enumerando

Luego de estudiar durante varios meses el caso Odebrecht, concluyo que el instrumento principal, la madre del cordero, es la financiación de campañas. En realidad, la financiación de campañas, aunque es legal, comienza con un acto de colusión y hasta de corrupción si se entrega bajo la mesa sin recibo. La persona «de confianza» del candidato o del partido que recibe esos fondos puede derivar fácilmente una cantidad a sus bolsillos privados. En este campo hay espacio de sobra para la regulación y fiscalización, debiendo considerarse la financiación pública para romper la dependencia de los partidos sobre el capital privado. En segundo lugar tenemos el *lobby*. Anotó de paso que tenemos una legislación del *lobby* pobrísima. En realidad, en el último decretazo o pedido de facultades que hizo Kuczynski en su primer año, uno de los 116 decretos legislativos que salieron modifica la ley del *lobby* y elimina el requisito de registrarse. Es así que un gobierno lobista rebaja el sistema de rendición de cuentas de los lobistas.

En tercer lugar tenemos la puerta giratoria, ya mencionada, algo que en el Perú tampoco está debidamente regulado en la medida en que puede generar conflicto de intereses. No se puede servir a dos amos a la vez. Aquí se necesita una clara vigilancia pues no se puede permitir que el sector privado siga colocando regularmente a su gente en posiciones de poder en los ministerios. Por ejemplo, el 2018 se ha formado un nuevo gabinete: ¿quién está en el MEF?, ¿quién lo está en el Ministerio de Energía y Minas, y en el Ministerio de la Producción?, ¿no les parece un poco raro que todos esos ministros hayan tenido primero una experiencia en corporaciones privadas? Y si bien hay que ser vigilantes en estos casos, mejor sería transparentar el sistema de nombramientos para prevenir el uso de la puerta giratoria a través del debate público, para ver si los candidatos van a defender o no el interés general.

Finalmente, en cuarto lugar está el uso de los medios de comunicación, grandes y chicos, sean impresos, radiales, televisivos o, incluso, vía los portales de Internet. A través de ellos, sea porque son los dueños o por el avisaje, su mensaje llega todos los días, diseminándose su visión del mundo. ¡¿Qué capacidad tienen las organizaciones y líderes aquí presentes para decir si se tiene algún problema en Ucayali, en Madre de Dios o en Huancavelica?! Tienes que hacer una protesta para que te escuchen, y cuando protestas y sales en televisión, las cámaras te presentan como violento, exigiendo «orden», a coro con las corporaciones que exigen al Estado una defensa del «Estado de derecho» con leyes que ellos han influido. Bien vistas las cosas, nos han dejado sin voz. Y ahí hay un problema muy serio que tiene que ver con lo ya dicho, la concentración del poder económico también es una concentración mediática. No puede ser que dos familias y dos corporaciones representen el 80% de las horas radiales, el 80% de los programas televisivos y más del 90% de los periódicos impresos. Tenemos que crear formas alternativas de comunicación para poder llevar mensajes alternativos.

Como ven, el panorama del poder indica que las organizaciones sociales están en una situación de desventaja frente al poder del mercado y el poder del Estado, y que esto no es casual, por lo que debemos conocer dicha diferencia para, como mínimo, poder ir introduciendo contrapesos. A partir de allí se puede repensar la protesta y la propuesta.

Muchas gracias por su atención.

## **Partidos en su laberinto. Una reforma sin brújula**

---

*Fernando Tuesta Soldevilla*

---

### **Sumilla**

El presente texto busca entender la reforma política como una serie de elementos concatenados que trasciende las propuestas partidarias y se aloja en decisiones que se amparan en iniciativas individuales, cubiertas precariamente por las bancadas parlamentarias. De esta manera, las iniciativas son parciales, no integrales y que se vuelven más complejas en la medida en que a más exigencia de reformas, más modificaciones de las normas que agregan más problemas que los que resuelven. Es pues el resultado de una reforma sin brújula.

## Introducción

Varias de las democracias establecidas en la región a inicios de la década de 1980, y otras que se mantuvieron pese a la corriente autoritaria que sacudía el continente, incorporaron cambios normativos en las reglas de juego de la representación política. Así se reformaron o escribieron nuevas constituciones, se promulgaron leyes de partidos políticos, de elecciones y organismos electorales.

Desde el colapso del sistema partidista peruano (1989-1992), que permitió la emergencia del fujimorismo<sup>1</sup>, el Perú se sumergió en un acelerado proceso de fraccionamiento partidario, tanto nacional como subnacional. Los llamados partidos desafiantes<sup>2</sup> lograron éxitos electorales sobre los partidos de tradición histórica, triunfando en elecciones a la presidencia y a la alcaldía limeña. Sin embargo, en conjunto, los partidos históricos y desafiantes, ambos

---

<sup>1</sup> Tanaka, Martín. *Democracia sin partidos Perú, 2000-2005: Los problemas de representación y las propuestas de reformas políticas*. Colección mínima, 57. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2005; y Tuesta Soldevilla, Fernando. *Representación política: las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Fundación Friedrich Ebert, 2005.

<sup>2</sup> Se denomina como «partidos desafiantes» a aquellos formados desde la década de 1990. Entre los más importantes tenemos: los fujimoristas (Cambio 90, Nueva Mayoría, Fuerza Popular), Perú Posible (PP), Partido Nacionalista Peruano (PNP), Somos Perú (SP), Solidaridad Nacional (SN), Peruanos Por el Kambio (PPK).

de carácter nacional, iban progresivamente perdiendo elecciones a nivel subnacional, donde nuevas organizaciones más pequeñas territorialmente se hacían del poder en gobiernos regionales y locales. Esto ha creado una clara diferenciación entre los diversos tipos de la representación política multinivel.

El resultado ha sido un mayor proceso de fraccionamiento partidario y un serio problema para la articulación de la representación política. De la misma manera, significó la profundización de los ya males del sistema partidista: debilidad representativa, extendido fraccionamiento, bajo nivel organizativo y poca cohesión de los partidos. En consecuencia, en el contexto poscolapso del sistema partidista, los partidos desafiantes no fueron una alternativa para recomponer institucionalmente un sistema de partidos, sino que acentuaron su debilidad y permitieron la presencia de un sinnúmero de partidos subnacionales que, a su vez, fraccionan aún más el sistema partidario en su conjunto.

Las diversas reformas políticas realizadas en el Perú en las dos últimas décadas, con un sistema de partidos débil y fragmentado, produjo reglas de juego que lo debilitaron y fragmentaron aun más. El gran problema de estas reformas es que no solo estuvieron sometidas a difíciles acuerdos, sino también a serios problemas de diagnóstico y objetivos<sup>3</sup>. Fueron, así, reformas sin plan.

## Rápido diagnóstico

El Perú ha enfrentado una situación paradójica para el desarrollo de su sistema democrático. Por un lado, ha experimentado una década de crecimiento económico como no se recuerda en la historia contemporánea, bajando los índices de pobreza, el desarrollo de regiones y el ensanchamiento de las clases medias. Por otro lado,

---

<sup>3</sup> Valladares Molleda, Jorge. *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú*. Lima: Asociación Civil Transparencia, 2004.

existe un serio problema en la representación política que cruza las instituciones, pero que tiene en el Congreso de la República y en los partidos políticos el centro de la desafección ciudadana.

En este contexto general, se puede observar lo siguiente:

- La existencia de una democracia con precariedad institucional, cuyo riesgo de deterioro es más claro ahora que la economía ha dejado de producir los efectos positivos. Casi todos los gobiernos terminan con una alta desaprobación y sus partidos seriamente dañados.
- Los problemas de representación política llevan a que los conflictos sociales y las demandas ciudadanas, así como los requerimientos de las provincias, sean canalizados al margen de las instituciones y, en algunos casos, de manera violenta.
- La preocupante y creciente presencia de la corrupción en la política, que involucra a la casi totalidad de la élite política.

En el Perú, los partidos políticos han crecido en número, pero no en la calidad de su funcionamiento. La valoración que se tiene de ellos es muy baja. Este bajo desempeño tiene impacto en la evaluación que tiene la ciudadanía sobre sus instituciones representativas, así como de la propia democracia. De esta manera, la alta o baja presencia de los partidos políticos genera varios efectos en el sistema político, tanto en la canalización de intereses, la representación política, la intermediación entre la sociedad y el Estado, así como en la construcción de las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los gobiernos subnacionales.

Los principales problemas que se observan en los partidos políticos son: alto fraccionamiento interno, bajo nivel organizativo, bajo nivel de cohesión interna y disciplina partidaria, distancia entre la representación nacional y provincial, alto personalismo, partidos sin financiamiento público y vulnerable al dinero mal habido, entre otros. Es por ello que a lo largo de las tres últimas

décadas se produjeron reformas que buscaban terminar con los males del sistema de partidos.

## Las reglas posfujimorismo

La caída del régimen fujimorista a finales del año 2000, casi al inicio del tercer mandato de Alberto Fujimori, como producto de las cuestionadas elecciones de aquel año, llevó a ajustes en las reglas de juego como parte de los acuerdos que formaron parte del paquete de medidas de la llamada transición democrática<sup>4</sup>.

Los acuerdos se circunscribieron a dos temas centrales. El más importante, la eliminación de la reelección presidencial, que motivó una reforma constitucional. Igualmente, se sustituyó la circunscripción única por la elección de representantes por circunscripciones departamentales.

Es recién con la caída del fujimorismo que se retomó la necesidad de discutir y promulgar una ley de partidos. Es así que la ley n° 28094, Ley de Partidos Políticos, ve la luz el 1 de noviembre del 2003. En general, se trata de una norma que formalmente exige una presencia de los partidos políticos a nivel nacional, otorgándoles derechos de los que antes carecían, pero también obligaciones que tampoco tenían antes. El objetivo de esta norma es claro y declarado: debe crear las condiciones para la constitución y fortalecimiento de un sistema democrático de partidos.

Pese a la existencia de un nuevo marco legal exigente, el número de partidos no decreció, sino que mantuvo su crecimiento. Es que el colapso del sistema de partidos fraccionó la representación política posterior que posibilitó una alta movilidad de los partidos. Muchos de ellos fueron organizaciones de un solo periodo. Las

---

<sup>4</sup> Vergara, Alberto. *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato. Documento de trabajo*. Lima: IDEA Internacional, 2009.

exigentes reglas de ingreso<sup>5</sup> no fueron acompañadas por efectivos mecanismos de validación de los requisitos formales.

Para enfrentar el fraccionamiento cada vez más pronunciado se introduce el umbral de representación del 5% nacional que rige a partir de las elecciones del 2006<sup>6</sup>. Este mecanismo aparentemente reduce la presencia de partidos en el Congreso, pero en realidad el número se mantiene, pues la ley permite las alianzas y coaliciones, lo que permitió frenar el mecanismo reductivo, sobre todo para los partidos que ya tenían representación en el Congreso.

Según el reglamento del Congreso, las bancadas o grupos parlamentarios no representan necesariamente a partidos políticos, pues algunos movimientos no alcanzan el mínimo de representantes requeridos para hacerlo (cifra mínima establecida en el mencionado reglamento). Por ello, los congresistas que no alcanzan dicho mínimo tienen que unirse a otros partidos para poder formar una bancada o grupo parlamentario. En concreto, el 2001 había 14 partidos políticos con representantes en el Congreso, el 2006 había 15 partidos inscritos, el 2011 había 14 y el 2016 había 11.

## Descentralización y descalabro partidario

El proceso de descentralización a través de la regionalización implicó una nueva distribución del poder. Sin embargo, al lado de la fragmentación partidaria, los partidos políticos no logran

---

<sup>5</sup> La ley exige que para que un partido se inscriba en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) debe presentar firmas de adhesión correspondiente al 3% de los electores que fueron a votar en la última elección general. Para las elecciones del 2001, 2006 y 2011 el porcentaje fue del 1%. Asimismo, debe presentar comités de partidos en al menos 65 provincias con un mínimo de 50 militantes. Todo lo anterior suma un total de 3250 militantes que debe tener un partido para poder inscribirse legalmente.

<sup>6</sup> La ley señala que se cancela la inscripción del registro de partidos políticos a aquellos que no logren seis representantes en el Congreso en más de una circunscripción o el 5% de los votos válidos a nivel nacional.

canalizar los variados y complejos intereses de las provincias. Y si en la década del ochenta, entre AP, PPC, PAP e IU ganaban el 90% de los municipios, hoy el total de los partidos solo logran un voto de cada cinco. Por ejemplo, en las elecciones regionales y municipales del 2014, los partidos políticos solo ganaron siete de 25 gobiernos regionales, 46 de 195 municipios provinciales y solo 569 de 1618 municipios distritales. Es decir, los partidos son más limeños que antes. Son menos capaces de integrar el conjunto de las demandas de la sociedad peruana. Este fenómeno ha creado una ausencia partidaria que se ha acrecentado claramente a lo largo de esta última década y media.

El 2014, las listas locales provinciales tan solo ganaron seis de 195 municipios provinciales y 21 de 1605 municipios distritales. Y las listas locales distritales solo ganaron 35 municipios distritales de un total de 1618<sup>7</sup>. Estas listas locales que tienen la responsabilidad de desarrollar una gestión pública en provincias, están libradas a su suerte. Su inscripción desaparece, por ley, cuando finaliza el proceso electoral. Son listas electorales y no organizaciones partidarias, por lo que el poder se hiperconcentra en el alcalde. Al lado de tener mucha responsabilidad pública – varios municipios han visto crecer sus arcas gracias a las mayores transferencias del tesoro público y/o el canon, donde están presentes las industrias extractivas –, no reposan en una organización que sí está obligada a practicar la democracia interna y a mostrar el origen de su financiamiento.

Por el contrario, junto al decrecimiento de los partidos nacionales, así como de las listas locales, el número de triunfos electorales de las organizaciones regionales ha crecido considerablemente. El 2014, triunfaron en 18 de los 25 gobiernos regionales, 142 municipios

---

<sup>7</sup> Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). *Competencia electoral en el ámbito provincial. Escenarios y tácticas de oferta política durante las Elecciones Regionales y Municipales*. Serie: Documento de trabajo n° 23. Lima: ONPE, 2010.

provinciales y 996 municipios distritales. Es decir, la mayoría de la representación subnacional.

Así pues, al lado del debilitamiento de los partidos políticos, se han fortalecido las organizaciones regionales. El problema es que la mayoría de estas han tenido una vida efímera, desarrollan un alto personalismo en la organización, reproduciendo y potenciando muchos de los males que cargan los partidos nacionales. En consecuencia, lo que se está formando es un grupo de líderes regionales sin organización, pero con recursos y poder.

## **La reforma en la agenda pública**

Nunca como en los últimos años la reforma electoral ha sido parte de la agenda política. Esta no nació, como sucedió en Colombia y Argentina, con una propuesta del Ejecutivo, ni siquiera como parte de propuestas partidarias. La reforma electoral es un tema de agenda gracias a la conjunción de esfuerzos de la sociedad civil, academia y organismos electorales que, con propuestas, eventos e incidencia en medios de comunicación y redes sociales, han logrado que el Congreso se involucre desde el inicio del período parlamentario<sup>8</sup>.

A pesar del esfuerzo mencionado y alguna que otra muestra de interés, no ha existido ni desde el gobierno ni desde la oposición la voluntad política suficiente como para llevar adelante la reforma electoral. Actitud que se extiende a todos los partidos políticos. Una muestra clara de ello se ha dado en los discursos del presidente de la República de julio del 2016 y del 2017, donde la ausencia del tema ha sido más que notoria.

La consecuencia de este desinterés es que todo el peso de la reforma reposa en las bancadas o grupos parlamentarios, pero

---

<sup>8</sup> Jurado Nacional de Elecciones (JNE). *Proyecto de Código Electoral y Código Procesal Electoral*. Lima: JNE, 2011.

como estos carecen de propuestas, son los congresistas de manera individual quienes tienen en sus manos la reforma electoral. Todo esto atenta contra una propuesta integral, coherente y viable, convirtiéndose en un serio problema para cumplir con el objetivo que todos proclaman alcanzar.

Cabe recalcar que generalmente el término «reforma electoral» es usado de manera «elástica». No toda modificación de las normas, ni siquiera un paquete de ellas, constituye una reforma electoral, aun cuando toda reforma electoral requiere de modificaciones de las normas electorales. En concreto, una reforma electoral consiste en la modificación de las reglas de juego de la competencia política por el poder. Esta abarca, sobre todo, los aspectos relativos al sistema electoral.

De otro lado, las modificaciones se pueden manifestar tanto a nivel constitucional como a nivel de las leyes, siendo claro que estas son dependientes de aquellas. En este sentido, a nivel constitucional no se ha avanzado nada, proponiéndose y realizándose, hasta ahora, modificaciones de las leyes electorales y de organizaciones políticas.

Actualmente, el Código Electoral, producido por el Grupo de Trabajo de Reforma Electoral (vía escogida para sistematizar la legislación dispersa), que se elaboró sobre la base de los documentos realizados por los organismos electorales, no fue aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República por las desavenencias al interior de Fuerza Popular (que tuvo como efecto la salida de Patricia Donayre de dicha bancada) y por la proximidad de las elecciones regionales y municipales del 2018.

## **Lo discutido y lo aprobado**

Del debate desarrollado en los últimos meses, se han aprobado las siguientes medidas.

- a) Se aprobó el cronograma electoral que ordena las fechas de las elecciones tanto generales como las regionales y municipales, y, sobre todo, los plazos internos de los procesos electorales, facilitando la organización de estos. Este cronograma fue inicialmente observado por el Ejecutivo, pero el Congreso se allanó y, finalmente, se promulgó. Un aspecto a resaltar es que la ley señala que el plazo máximo para el retiro de una lista de candidatos será de 60 días antes de las elecciones y, lo importante, que dicha presencia se computa como una participación, no como el año 2016, cuando cerca de una decena de listas se retiraron para evitar perder la inscripción.
- b) El Congreso promulgó una ley, por insistencia, referida a que las normas electorales no pueden ser modificadas un año antes del día de las elecciones. Cabe recalcar en este punto que, siendo importante y necesario colocar un límite para la modificación de las normas, el Congreso no se debió colocar uno tan amplio. La fecha más razonable sería la que corresponda a la convocatoria de las elecciones. Esto en la medida en que si se toma en cuenta el tiempo en que demora la aprobación de una ley en el Congreso y la publicación de la norma en *El Peruano*, transcurren varias semanas que podrían extenderse a mucho más si el Ejecutivo la observa.
- c) Se aprobó el proyecto de ley sobre el financiamiento de los partidos políticos. Si bien hay cambios importantes sobre este punto, se mantiene el modelo de financiamiento mixto con una fuerte inclinación al financiamiento privado. En el caso del fondo que se crea para el financiamiento público directo, que no puede ser usado para la campaña electoral, este es el equivalente al 0.1 de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por cada voto emitido en las elecciones parlamentarias. Eso quiere decir que en el cálculo, aun cuando ya se encontraba en la ley, se incluyen los votos nulos, blancos y de los partidos que no alcanzan representación en el Congreso. De ese

aporte público, la ley separa innecesariamente la limitación por la que el partido no puede usar más del 50% de los gastos ordinarios y no más del otro 50% para educación, capacitación, investigación y difusión. Para que esto ocurra, el contador del partido se verá obligado a que esto cuadre para no violar la ley. La norma no debió regular este tema pues lo hace extremada e innecesariamente engorroso.

Asimismo, también se ha elevado el techo límite de las contribuciones de 60 UIT a 120 UIT, y se fija 250 UIT como tope máximo para las actividades proselitistas. En el esquema de privilegiar el financiamiento privado, quizá sincera lo que probablemente se hacía a través de terceros. Lo que resulta positivo es que se bancaricen aportes a partir de 1 UIT, aun cuando pudo reducirse a la mitad. Se prohíbe además el aporte de empresas nacionales y extranjeras, y de las asociaciones sin fines de lucro nacionales.

Pero un problema para la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es lo relativo a la verificación y control de las finanzas de los partidos políticos. En primer lugar, los reportes de ingresos y egresos en la campaña electoral se desdoblaron ahora en candidatos y organizaciones políticas, conformando dos tipos de reportes. El segundo problema es que la ley otorga tan solo cuatro meses para que la ONPE realice estas dos funciones, la de verificación y control, y la sancionadora. Por la cantidad de organizaciones y candidatos, el tiempo resulta insuficiente pues se trata de actividades continuas: primero de verificar y luego, si corresponde, de iniciar un proceso sancionador, con plazos razonables que la ley no contempla. Lo peor es que si la ONPE no sanciona en los cuatro meses, la ley señala que «no procede la imposición de sanción alguna».

El problema se agrava pues ahora la ONPE tendrá que verificar las cuentas de las organizaciones separadamente a la de los candidatos al Congreso, Parlamento Andino, gobernadores y vicegobernadores. En los casos que corresponda, los candidatos son responsables, más no el partido. En cambio, en el caso de los candidatos presidenciales, que es el que recibe mayores contribuciones, solo el partido es el responsable. De otro lado, la ONPE solo podrá recibir información de la campaña electoral 15 días después de concluido oficialmente el proceso y no durante su realización.

De la misma manera, se mantiene el artículo referido a la prohibición de la entrega de dinero o bienes, más conocido como «dádivas». Sobre esto último, se modifica la norma para hacer más proporcional las faltas con las sanciones, pues hasta ahora quien viola la ley es retirado del proceso electoral. Pero la sanción solo es para el candidato y no para la organización. Sin embargo, en la parte concerniente a la función sancionadora, se hace innecesariamente complicado pues duplica las funciones, de tal manera que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) sanciona en el caso de dádivas y la ONPE en todos los casos correspondientes al tema del financiamiento.

- d) Se aprobó la ley que solo permite la existencia de partidos políticos nacionales y movimientos regionales en elecciones subnacionales, más no organizaciones (más precisamente listas electorales) de alcance provincial y distrital. Se trata de frenar la dispersión de la representación, en donde los partidos políticos han perdido de manera considerable su raíz en provincias. Pero las listas locales provinciales y distritales han reducido también su presencia y, más aún, su éxito electoral, pues de los 195 municipios, en el 2014, tan solo el 3% de los ganadores fueron listas locales provinciales. Sin embargo, un gran problema que se origina con esta modi-

ficación es que no se obliga a las organizaciones nacionales y regionales a presentar, en todas las circunscripciones, listas de candidatos, corriéndose el grave peligro que, en algunas provincias y distritos, sobre todo las más alejadas de los centros urbanos, no se presenten candidatos. Si eso ocurre, no se realizarán elecciones municipales y se convocarán a elecciones municipales complementarias, en donde puede volver a ocurrir lo mismo. Si se obliga a los partidos y movimientos regionales a participar en todas las circunscripciones, tendrán que extender su aparato organizativo sin discriminación.

- e) Ha sido aprobado por el Congreso el proyecto de ley por el que se permite postular a los candidatos en elecciones regionales y municipales que hayan nacido en la circunscripción y los que domicilian en ella en los últimos dos años, bajo el criterio de domicilio múltiple. De esta manera se amplían las posibilidades de postulación en un sentido razonable, el haber nacido en la circunscripción, como existe en otros países, pero se mantiene la forma de tratar el domicilio como el Código Civil, es decir, domicilio múltiple. De esta manera, una persona puede postular a distintas circunscripciones pese a no haber nacido ni residir en ella, lo que resulta atentatorio contra el principio de representación.
- f) Ha sido aprobado, sin necesidad de un dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el impedimento para la postulación de candidatos que hayan sido sentenciados por terrorismo, apología al terrorismo, narcotráfico, violación sexual, colusión, peculado y corrupción. Esta norma sí ha tenido una amplia acogida.
- g) En la Comisión de Constitución y Reglamento se ha aprobado, encontrándose por hacerlo en el pleno del Congreso, el dictamen que eleva de 30% a 40% el mínimo necesario para elegir al gobernador regional. De lo contrario,

se procederá a una segunda vuelta. El dictamen sostiene que el porcentaje o nivel de legitimidad de origen de las autoridades ha decrecido en las últimas elecciones, por lo que se hace necesario elevar el porcentaje mínimo para ganar la gobernación regional. Esta medida parte de un error y crea otros problemas. Vale recordar que la legitimidad se origina en una elección que debe ser producto de una competencia libre y transparente. Esto quiere decir que la legitimidad de la autoridad que sale elegida no está en función del mayor o menor porcentajes de votación que obtenga, por lo que obtener un determinado porcentaje de votos no dice nada sobre lo que será el desempeño y la gestión de la autoridad elegida. Desde el 2002, para la elección de las autoridades regionales, a la lista que ganaba se le otorgaba la mitad más uno del número de consejeros regionales, para que el presidente tenga mayor capacidad ejecutiva. Se votaba, como en la elección municipal, por lista. Pero para las elecciones del 2010, se modificó la ley, separando la elección del presidente y vicepresidente regional, por un lado, y la de los consejeros, por otro. La elección de los consejeros, a su vez, se estableció por provincia. Si en la práctica no existen regiones, sino departamentos, la elección de los consejeros provincializó la representación. De regionalización, nada. Pero, ¿cuáles fueron los efectos de esta modificación? En el 2010, 15 candidatos lograron ganar en primera vuelta y diez fueron a la segunda vuelta. En el 2014, 11 superaron el umbral del 30% y en 14 regiones se decidió en segunda vuelta. Asimismo, el número de listas creció y la dispersión de los votos también. En el 2010, de los diez casos de elección en segunda vuelta, en cinco el que quedó segundo superó al primero. Entre ellos resultaron ganadores los cuestionados Kléver Meléndez, en Pasco; Wilfredo Oscorima, en Ayacucho; y el prófugo Gerardo Viñas, en Tumbes. En el

2014, cuestionados candidatos como Gregorio Santos, en Cajamarca, y César Acuña, en La Libertad, por solo citar dos ejemplos, no necesitaron segunda vuelta para ganar y, por el contrario, triunfaron con altas votaciones. Algo parecido ocurrió con el procesado ex presidente regional de Áncash, César Álvarez. Asimismo, en el 2010, gracias a haber separado la votación de consejeros regionales, la mayoría de los presidentes regionales carecieron de mayorías absolutas en los consejos regionales, como siempre ocurría antes con el sistema electoral anterior, lo que se repitió en el 2014. Ante esto, los presidentes regionales han cooptado, presionado u ofrecido puestos a los consejeros que no son de su partido, cuando no, el reparto populista del presupuesto regional a nivel de las provincias. En consecuencia, el sistema de segunda vuelta, contra la extendida creencia, no ha logrado otorgar mayor legitimidad ni evitar la elección de candidatos cuestionados; tampoco ha reducido el número de partidos ni los conflictos sociales han disminuido. Si se observa la votación del 2014, tan solo en cuatro de 25 regiones el ganador superó el 40%. Incrementar el porcentaje para elegir al gobernador no cambiará este escenario y sí provocará un incremento del gasto del erario nacional.

### **Lo necesario para convertirse en reforma electoral**

Con este paquete de modificaciones, quizá no todos los que faltan serán aprobados, se debe cerrar la discusión sobre el tema de reforma electoral. Fuerza Popular, al ostentar la mayoría absoluta en el Congreso, ha ofrecido seguir la discusión en los siguientes meses. Es cierto que, pasadas las regionales y municipales, sin una elección en el horizonte cercano, se puede discutir mejor, pero esa misma distancia lleva muchas veces a desatender el tema, tal como ha ocurrido en otras oportunidades. En otras palabras, o

se aprovecha este momento o seguiremos frente al Muro de las Lamentaciones.

Los núcleos centrales del código electoral están formalmente presentados en los proyectos antes anotados. Sin embargo, en términos de contenidos deben estar conformados por:

- Diseño de funciones de organismos electorales: mayor eficiencia, uso intensivo de tecnologías, estrecha colaboración y no solo coordinación. Excepcionalidad para elaboración y plazos correspondientes al presupuesto electoral y normas generales de la administración pública.
- Diseño de organizaciones políticas nacional y regional creando incentivos para el desarrollo de funciones de integración representativa. Obligatoriedad de participar en todas las elecciones y en todas las circunscripciones. Pocos requisitos formales y verificables. No a firmas, sí a comités, pero no exigir a nivel de la provincia, dejando libertad de asociarse de la forma que lo crean conveniente. Para presentar listas deben de cumplir con la participación de un porcentaje mínimo de personas en procesos organizados directamente por los organismos electorales de manera simultánea, para la elección de presidente, congresistas, gobernadores y alcaldes. Se pasa del requisito del expediente al requisito de la participación. De los partidos que compiten, estos deben cumplir con obtener 5% de los votos y conseguir siete congresistas (salvo que crezca el número de congresistas) para ingresar al parlamento. La postulación debe ser sin alianzas, lo que obliga a los partidos a fusionarse. Si se mantienen las alianzas, el partido que no saca un parlamentario pierde la inscripción.
- Otro núcleo es el referido al financiamiento de los partidos políticos. Lo aprobado en el Congreso no soluciona el tema de la corrupción y la intromisión de fuentes delictivas

de dinero, sino se responde a la pregunta de dónde se generarán las fuentes lícitas y controladas para las campañas electorales. Aun cuando no guste, la única vía para reducir la brecha antes anotada y atenuar los efectos del dinero mal habido es el financiamiento público, incrementando la franja electoral (impidiendo la compra de espacios más allá de ella) y financiando las campañas electorales, tal como ocurre en toda la región, salvo en Bolivia y Venezuela.

Por el contrario, el financiamiento privado es el más difícil de supervisar y el más escurridizo.

Partidos sin recursos y débilmente estructurados son presa fácil del dinero de las corporaciones y de origen ilícito. Solo con dinero público, con todo lo que ello implica, se puede reducir este flagelo. Solo así las demás reformas tendrán sentido y eficacia.

## **A modo de conclusión**

El problema de la reforma política en el Perú es que ha sido desarrollada de manera pragmática y, sobre todo, sin considerar la integridad de los elementos que la constituyen. Y es que realizar modificaciones de aquellas leyes referidas a los temas de representación política no es lo mismo que desarrollar una reforma política y electoral. Esta debe ser referida a las reglas de juego de la competencia por el poder y al diseño de las instituciones representativas.

En el Perú, a lo largo de décadas, se han producido varias reformas de diverso tipo e impacto pero que no han logrado una mejora en la calidad de la representación. Un primer problema es que existe una representación política fraccionada que limita seriamente los acuerdos en el Congreso. En este, no solo están presentes muchos partidos, sino que al interior de ellos varios de

sus miembros tienen agendas propias. Su relación con sus partidos y dirigentes fuera del Congreso es mínima. Quien no está en el Congreso no tiene poder y menos ascendencia sobre la bancada parlamentaria, puesto que los parlamentarios consideran que, por ser elegidos por el voto preferencial, solo se deben a sus electores y no a sus partidos.

Un segundo problema, derivado de lo anterior, se encuentra en la elaboración de las propuestas. Los proyectos de ley son producto de iniciativas individuales de los congresistas y no de sus respectivas bancadas. Eso no solo atenta contra una mejor calidad del proyecto, sino que, al no ser un proyecto compartido, no es defendido por los miembros de la propia bancada.

Un tercer problema es la calidad de las propuestas. En el caso de las reformas políticas, no se aprecia que deben ser entendidas como procesos integrales y no como una suma de artículos. Toda propuesta de reforma debe ser integral y coherente, de lo contrario puede tener efectos diferentes a los que se busca conseguir.

Finalmente, nunca como en los últimos años la reforma política y electoral ha sido parte de la agenda pública, en donde se involucraron organismos electorales, de la sociedad civil y medios de comunicación, lo que permitió que se discutiera en el parlamento un paquete de reformas y se aprobaran dos leyes modificatorias de la Ley de Partidos Políticos. Sin embargo, el presidente de la República observó una y la otra no la firmó al momento en que convocaba a elecciones para abril del 2016.

Así pues, si no se toman en cuenta estos y otros problemas, no habrá mayores cambios. Es que no hay reforma electoral si no existe una voluntad política para realizarla, de la misma manera que no existe comunidad política democrática en donde las reglas de juego no sean estables y respetadas. Ese es el objetivo último de toda reforma, él que por ahora parece lejano.



# **El entusiasmo de los que no entusiasman: descentralización y competencia electoral en el Perú**

---

*Paula Muñoz*

---

### **Sumilla**

En este artículo sostendré que, en realidad, los espacios políticos regionales sí despiertan entusiasmo, pero no de la forma ni entre quienes los reformadores esperaban. Este entusiasmo genera consecuencias no deseadas en la forma en que la política subnacional viene estructurándose, incluyendo la corrupción y la infiltración de intereses ilegales; efectos claramente negativos para la calidad de nuestra democracia. Esto se puede entender por la institucionalización de estrategias políticas alternativas entre políticos independientes; instituciones informales que interactúan con los incentivos otorgados por las reformas institucionales emprendidas. Otros factores como los legados de débil capacidad estatal y el *boom* fiscal acentúan comportamientos estratégicos y el interés de actores ambiciosos e ilegales de involucrarse en la política subnacional.

LA INVITACIÓN PARA ESCRIBIR ESTE ARTÍCULO nace de una preocupación de los editores de *Perú Hoy* sobre los efectos de la descentralización en la representación política y la democracia. La reforma descentralista fue vista como un eje imprescindible de la reconstrucción democrática, me recuerdan. Y, sin embargo, después de más de 15 años de iniciada, pareciera que los espacios regionales, además de ser sindicados como altamente corruptos, no despiertan mayores entusiasmos y no se han formado organizaciones políticas realmente representativas, salvo muy pocas excepciones. ¿Qué explicaría esto?, me preguntan.

En este artículo sostendré que, en realidad, los espacios políticos regionales sí despiertan entusiasmo, pero no de la forma ni entre quienes los reformadores, quizás algo ingenuamente, esperaban. La participación vía la presentación de listas de candidatos a comicios regionales y municipales es intensa, con miles de aspirantes políticos en contienda. Este entusiasmo, no obstante, definitivamente genera consecuencias no deseadas en la forma en que la política subnacional viene estructurándose, incluyendo la corrupción y la infiltración de intereses ilegales; efectos claramente negativos para la calidad de nuestra democracia. Es decir, hay consecuencias negativas en parte por el grado de entusiasmo electoral que este nuevo espacio genera.

Sucede que las reformas legales como las introducidas con el impulso descentralizador no son implementadas en un vacío, sino que interactúan con el contexto estructural e institucional preexistente, así como con los incentivos/desincentivos dados por otras reformas implementadas en simultáneo<sup>1</sup>. De hecho, el poder de la «ingeniería institucional» para resolver problemas políticos sistémicos es limitado<sup>2</sup>, sobre todo si las reformas son diseñadas sin una comprensión cabal del funcionamiento del sistema de competencia política y las capacidades estatales realmente existentes<sup>3</sup>.

El artículo está organizado de la siguiente manera. En la primera sección muestro cómo, principalmente desde el 2006, la política subnacional se ha distanciado crecientemente de la nacional. En la siguiente sección realizo una revisión de textos académicos recientes para explicar por qué ha sido tan difícil construir institucionalidad partidaria a nivel regional y nacional, lo que explica su desencuentro. Finalmente, luego de presentar este breve marco analítico, discutiré los factores que facilitan la emergencia de dos desafíos centrales que la política subnacional enfrenta actualmente: la corrupción y la infiltración de intereses ilegales.

## La distancia que los separa

Desde el 2006, ha quedado cada vez más claro que la política nacional y la local están crecientemente distanciadas y desarticuladas. Prueba de ello es que los «ganadores» en las elecciones subnacionales son

---

<sup>1</sup> Tanaka, Martín. *El sistema de partidos 'realmente existente' en el Perú*. Documento de trabajo. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 2007. Ver en: [goo.gl/R5Vt3V](http://goo.gl/R5Vt3V); Vergara, Alberto. *El choque de los ideales*. Documento de trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009.

<sup>2</sup> Levitsky, Steven. «Peru: Challenges of a Democracy without Parties». En: Michael Shifter y Jorge I. Domínguez, eds. *Constructing Democratic Governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013.

<sup>3</sup> Dargent, Eduardo y Muñoz, Paula. «Importando Dinamarca por decreto». En: O'Neill, Farfán y Mariani, eds. *Repensando las reglas de juego*. Manuscrito de libro en proceso de evaluación. 2016.

movimientos regionales en todos los procesos electorales, tanto en las elecciones regionales como en las municipales a nivel provincial<sup>4</sup>.

Pero el peso electoral de dichos movimientos no debe ser confundido con la emergencia de partidos regionales embrionarios. De hecho, a pesar de su buen desempeño electoral, los movimientos regionales son tan personalistas, efímeros y están tan débilmente articulados en el territorio regional como los partidos a los que reemplazan<sup>5</sup>. A nivel subnacional en realidad prima lo que Zavaleta<sup>6</sup> ha llamado «coaliciones de independientes»: candidatos que se juntan para inscribirse y competir en una elección, pero que no sobreviven como colectividad más allá de esta. De hecho, no tenemos aún movimientos regionales orgánicos que sobrevivan exitosamente a sus líderes fundadores. Si no veamos como ejemplo la estrepitosa derrota de Nueva Amazonía en San Martín, que hasta hace unos años se creía era uno de los movimientos regionales más orgánicos<sup>7</sup>, cuando postula el 2014 sin tener a César Villanueva como candidato<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Remy, María Isabel. «Un balance final de las elecciones municipales y regionales: ¿en qué punto quedaron los partidos políticos?». *Revista Argumentos*, año 5, n.º 1. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2011, pp. 1-6. Ver en: [goo.gl/Tdxb4L](http://goo.gl/Tdxb4L)

<sup>5</sup> Remy, María Isabel. «Crecientes distancias entre la política nacional y la política regional». *Revista Argumentos*, año 4, n.º 5. Lima: IEP, 2010, pp. 1-9. Ver en: [goo.gl/g39HvQ](http://goo.gl/g39HvQ); Tanaka, Martín y Guilbert, Yamilé. «Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales». En: María Ana Rodríguez y Omar Coronel, eds. *El nuevo poder en las regiones*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2011; Muñoz, Paula y García, Andrea. «Balance de las elecciones regionales 2010: Tendencias, particularidades y perfil de los candidatos más exitosos». En: María Ana Rodríguez y Omar Coronel, eds. *El nuevo poder en las regiones*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, 2011.

<sup>6</sup> Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

<sup>7</sup> De Gramont, Diane. «Leaving Lima Behind? The Victory and Evolution of Regional Parties in Peru». Tesis de grado. Massachusetts: Harvard, 2010; Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

<sup>8</sup> Muñoz, Paula; Monsalve, Martín; Guilbert, Yamilé; Guadalupe, César; y Torres, Javier. *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y*

Por otro lado, el retroceso electoral de los partidos en las elecciones regionales y municipales desde el 2006 ha sido significativo. No solo el APRA pierde políticamente en este proceso. Hemos visto cómo incluso los partidos «nacionales» emergentes que obtienen un alto apoyo fuera de Lima en elecciones generales fracasan estrepitosamente en las subnacionales, tal como sucedió con el partido nacionalista en el 2006 y el 2014. De hecho, como han mostrado las politólogas<sup>9</sup>, Perú es uno de los tres países de América Latina en los que la incongruencia de la estructura de competencia entre el nivel nacional y subnacional es más alta. ¿Qué significa esto? Que a los partidos con representación en el Congreso les va muy mal en las elecciones subnacionales pues casi no obtienen victorias. Es así que los partidos muestran, de una elección subnacional a otra, su escasa capacidad siquiera para presentar candidaturas en todos los distritos electorales<sup>10</sup>.

Pero, ¿por qué ha sido tan difícil construir institucionalidad partidaria a nivel regional? De forma más general, ¿por qué hay tan poca organización política en el Perú? En la siguiente sección abordo estas preguntas a partir de la discusión de teorías que enfatizan cambios sistémicos en la competencia política, así como la importancia de la existencia de recursos materiales y logísticos para competir electoralmente, y quién los provee actualmente en el Perú.

---

*San Martín (2000-2013)*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, 2016. Ver en: [goo.gl/Aa2tSs](http://goo.gl/Aa2tSs)

<sup>9</sup> Freidenberg, Flavia y Suárez-Cao, Julieta (eds.). *Territorio y poder*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2014.

<sup>10</sup> Vergara, Alberto. «United by Discord, Divided by Consensus: National and Sub-national Articulation in Bolivia and Peru, 2000-2010». *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3 n.º 3. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2011, pp. 65-93.

## ¿Por qué hay tan poca organización política en el Perú?

¿Cómo se explica que la ingeniería institucional no haya podido lograr el fortalecimiento de los partidos o movimientos regionales en el Perú? La institucionalización de estrategias y tecnologías alternativas que permiten a los políticos ganar elecciones sin organizaciones partidarias<sup>11</sup>, así como la propia descentralización<sup>12</sup>, han hecho que el fortalecimiento o construcción de nuevas estructuras partidarias sea una empresa muy difícil de emprender en nuestro país. Más allá de las reglas electorales existentes, el contexto más amplio de incentivos y desincentivos que el sistema de competencia política institucionaliza informalmente, no promueve/premia la organización partidaria en general.

Desde el colapso del sistema de partidos acontecido a inicios de la década de los noventa durante el fujimorismo<sup>13</sup>, se inauguró una época de auge y creciente prestigio de los políticos y movimientos «independientes». Los vehículos electorales personalistas se volvieron la forma dominante y más efectiva para competir electoralmente a nivel nacional y municipal, en un contexto en el que las reglas electorales permitían la participación de listas de independientes en elecciones sin añadir más requisitos que

---

<sup>11</sup> Muñoz, Paula. «An informational theory of campaign clientelism». *Comparative Politics*, vol. 47, n.º 1. New York: City University of New York, 2014, pp. 79-98; Levitsky, Steven y Zavaleta, Mauricio. «Why No Party Building in Peru?». En: Levitsky, Loxton, Van Dyck y Domínguez, eds. *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

<sup>12</sup> Vergara, Alberto. *El choque de los ideales*. Documento de trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009; y «United by discord, divided by consensus: national and sub-national articulation in Bolivia and Peru, 2000-2010». *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3 n.º 3. Hamburgo: German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2011, pp. 65-93; Muñoz, Paula y Dargent, Eduardo. «Patronage, Subnational Linkages, and Party-Building». En: Levitsky, Loxton, Van Dyck y Domínguez, eds. *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016

<sup>13</sup> Cameron, Maxwell. *Democracy and Authoritarianism in Peru*. New York: St. Martin's Press, 1994; Tanaka, Martín. *Los espejismos de la democracia*. Lima: IEP, 1998; Lynch, Nicolás. *Una tragedia sin héroes*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm), 1999.

las firmas. Progresivamente, las etiquetas partidarias pierden valor para ganar elecciones y se desprestigian cada vez más ante la ciudadanía gracias a la prédica antipartidos tradicionales de Fujimori.

Una vez iniciada la transición democrática luego de la caída del régimen autoritario, existió un consenso creciente entre los políticos, sociedad civil y académicos sobre la necesidad de implementar reformas institucionales para fortalecer la democracia y evitar que un régimen como el fujimontesinismo pudiera repetirse. Esto llevó a que entre el 2001 y el 2003 se tomaran medidas para, simultáneamente, fortalecer a los partidos, descentralizar el país y promover la participación ciudadana, sin considerar los posibles choques entre estos ideales ni ensamblar armónicamente dichas reformas<sup>14</sup>. Luego de una revisión de los resultados de estas medidas, que indicaban que no habían logrado fortalecer los partidos (como originalmente se tenía previsto), sino que los habían debilitado frente a las organizaciones locales y movimientos regionales<sup>15</sup>, se sucedieron una serie de reformas electorales buscando «corregir» los problemas del sistema electoral y el diseño de los gobiernos regionales. Entre estas reformas se pueden mencionar el establecimiento del umbral para acceder al Congreso, la separación de la elección de gobernadores y consejeros regionales, y la adopción de un sistema electoral uninominal para la elección de estos últimos, la inclusión de una cuota indígena y joven, la eliminación de nuevas elecciones de autoridades tras la aprobación de una revocatoria, la prohibición del reparto de dádivas durante las campañas, la prohibición de la reelección inmediata de gobernadores y alcaldes, entre otras. Estas reformas

---

<sup>14</sup> Vergara, Alberto. *El choque de los ideales*. Documento de trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009.

<sup>15</sup> Tanaka, Martín. *El sistema de partidos "realmente existente" en el Perú*. Documento de trabajo. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 2007. Ver en: [goo.gl/R5Vt3V](http://goo.gl/R5Vt3V); Vergara, Alberto. *El choque de los ideales*. Documento de trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009.

parciales siguen impulsándose y normalmente anteceden a cada elección.

Algo que los reformadores (congresistas, expertos y autoridades electorales) normalmente no toman en cuenta es que independientemente de este cambio frecuente en las leyes electorales, a inicio de los 2000 los políticos ya habían institucionalizado estrategias informales para competir en elecciones y ganar sin estructuras partidarias, como el transfuguismo<sup>16</sup>, el clientelismo de campaña<sup>17</sup> y el empleo de otros substitutos partidarios como los medios de comunicación, recursos financieros privados y el empleo de operadores políticos para organizar las campañas<sup>18</sup>. Estas reglas informales son las que regulan efectivamente el comportamiento de los políticos. ¿A qué obedece la lógica de estas estrategias y cómo se relacionan con las reformas electorales?

Luego de la caída del sistema de partidos observamos políticos independientes compitiendo en un mercado electoral sin el respaldo de organizaciones partidarias que los provean de capital «administrativo»<sup>19</sup>, es decir, recursos materiales y logísticos necesarios para desplegar campañas electorales. Antes la estructura partidaria se encargaba (y asumía los costos) de la difusión de propaganda y proselitismo, organización de actividades de campaña dirigidas a diferentes sectores del electorado y la formación y despliegue de los personeros para defender el voto. En un nuevo contexto electoral sin partidos, los políticos deben suplir la ausencia

---

<sup>16</sup> Levitsky, Steven. «Peru: Challenges of a Democracy without Parties». En: Michael Shifter y Jorge I. Domínguez, eds. *Constructing Democratic Governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013.

<sup>17</sup> Muñoz, Paula. «An informational theory of campaign clientelism». *Comparative Politics*, vol. 47, n.º 1. New York: City University of New York, 2014, pp. 79-98.

<sup>18</sup> Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

<sup>19</sup> Hale, Henry. *Why Not Parties in Russia?* Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

de esta forma de organización política tradicional con otros medios, creando substitutos partidarios<sup>20</sup>.

En el Perú, los políticos recurren al uso de reglas informales de asociación entre independientes con la finalidad de sumar recursos financieros, logísticos y reputacionales para maximizar los alcances de sus campañas individuales y beneficiarse mutuamente del efecto de arrastre al lanzar un mayor número de candidaturas a los cargos en disputa; alianzas que normalmente se disuelven una vez concluida la elección. Esta forma de articulación informal de la oferta política es lo que Zavaleta llama «coaliciones de independientes»; las diferencia de los «partidos políticos», que son organizaciones colectivas duraderas. En las coaliciones de independientes las diferentes candidaturas son evaluadas como posibles aliados por su valor de competencia en el mercado electoral<sup>21</sup>, es decir, por qué capitales suman, cómo pueden ser una imagen pública con capacidad de arrastre electoral, recursos financieros, espacios en medios de comunicación, vínculos con organizaciones sociales, entre otras valoraciones.

La difusión de estas estrategias alternativas de competencia electoral debilita los incentivos para la construcción de organizaciones políticas tanto a nivel regional como nacional<sup>22</sup>. Los políticos peruanos han aprendido a que «pueden hacerla solos» y sin necesidad de invertir recursos y tiempo en la pesada tarea de construir un colectivo<sup>23</sup>. Esta lección se ve continuamente ratificada

---

<sup>20</sup> Hale, Henry. *Why Not Parties in Russia?* Cambridge: Cambridge University Press, 2006; Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

<sup>21</sup> Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

<sup>22</sup> Levitsky, Steven. «Peru: Challenges of a Democracy without Parties». En: Michael Shifter y Jorge I. Domínguez, eds. *Constructing Democratic Governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2013.

<sup>23</sup> Levitsky, Steven y Zavaleta, Mauricio. «Why No Party Building in Peru?». En: Levitsky, Loxton, Van Dyck y Domínguez, eds. *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

porque la competencia electoral tiende a seleccionar a políticos que hacen uso efectivo de estas nuevas estrategias no partidarias, por lo que puede existir una lógica de trayectoria dependiente del colapso partidario<sup>24</sup>.

Dados el gran desprestigio de las etiquetas partidarias y la incapacidad de la mayoría de partidos nacionales para ofrecer algo concreto para la campaña a los candidatos locales (como recursos organizacionales, logísticos o financieros), estos resultan poco atractivos como una opción a la cual sumarse en las elecciones subnacionales, en las que los independientes regionales y locales prefieren sumarse y competir bajo una etiqueta regional porque ha demostrado pagar mejor electoralmente. Algo diferente sucede en las elecciones congresales, en las cuales los partidos sí retienen, de acuerdo a ley, el monopolio de la representación política: es un requisito postular con un grupo con inscripción formal como partido nacional.

De hecho, ante cada cambio de reglas electorales, estos políticos independientes y sus vehículos personalistas no hacen sino adaptarse a las nuevas exigencias, pero sin cambiar el fondo de su lógica de articulación temporal para la competencia política. Por ejemplo, cambios en la ley de partidos, como la disolución automática de las organizaciones de alcance local luego de culminado el proceso electoral, dieron incentivos para la progresiva consolidación electoral de los movimientos regionales (frente a partidos y organizaciones locales). Así pues, actualmente unirse en una lista de movimiento regional es la solución electoralmente más eficaz desde la perspectiva de los políticos en regiones.

Así, la desarticulación de la política regional y lo nacional se reproduce elección a elección sin que la lógica de asociación política temporal de individualidades cambie, y sin que el que los

---

<sup>24</sup> Levitsky, Steven y Zavaleta, Mauricio. «Why No Party Building in Peru?». En: Levitsky, Loxton, Van Dyck y Domínguez, eds. *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

movimientos regionales ganen las elecciones regionales y locales signifique que tenemos «partidos» regionales organizados y fuertes. En otras palabras, las leyes cambian sin que el fondo cambie. Como hemos señalado, los movimientos regionales no son muy diferentes en términos organizativos a los partidos, que también improvisan coaliciones de independientes para las elecciones congresales. Es más, en las elecciones del 2014 parecía fortalecerse la convergencia hacia la desorganización política a nivel regional, incluso en regiones como San Martín y Piura que antes destacaban en este mar de precariedad por estar representadas desde organizaciones políticas más organizadas<sup>25</sup>.

Además de los ya consabidos problemas de representación una vez que los políticos elegidos ocupan sus cargos — como la ausencia de canales efectivos de comunicación con sus electores, su escasa capacidad de coordinar con otros políticos para la toma de decisiones o la defensa de intereses individuales o particularistas —, la institucionalización de estas lógicas y estrategias informales de competencia electoral resulta también en la reproducción de la fragmentación de la política. Como explicaré a continuación, esto se debe en parte a que los políticos locales encuentran incentivos para continuar participando en la competencia electoral a pesar de lo competitiva que es esta. En efecto, otros factores, entre legados histórico-institucionales y cambios exógenos, favorecen la multiplicación de la oferta política en este contexto político poco organizado y fragmentado.

---

<sup>25</sup> Muñoz, Paula; Monsalve, Martín; Guilbert, Yamilé; Guadalupe, César; y Torres, Javier. *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, 2016. Ver en: [goo.gl/Aa2tSs](http://goo.gl/Aa2tSs)

## Problemas en la calidad de la democracia subnacional

Como hemos visto, la mayoría de actores políticos regionales no están realmente interesados en formar organizaciones políticas duraderas que sean reales proyectos colectivos y que propongan alternativas de desarrollo regional. No obstante, los espacios regionales sí despiertan mucho entusiasmo, reflejado en la multiplicación de candidaturas y creación continua de nuevos movimientos (o etiquetas) regionales. Pero el sistema de competencia política existente atrae crecientemente a políticos ambiciosos, con horizontes temporales muy cortos y con intereses «pequeños» (o incluso de pequeño grupo).

Para comprender por qué este tipo de actores se sienten crecientemente atraídos a la política regional y local hoy, es importante entender el contexto estructural e institucional de los años 2000. En primer lugar, luego de que se lanza el nuevo proceso de descentralización, la subida progresiva del precio de los *commodities* a nivel internacional produce un *boom* fiscal inesperado que alimenta el sostenido crecimiento económico peruano por varios años. La subida del precio de los minerales y otros recursos no renovables como el petróleo y el gas favorece particularmente a los gobiernos regionales y municipales. Como parte del impulso descentralizador, cuando los ingresos por recaudación del impuesto a la renta a empresas del sector energía y minas eran aún bajos, el Congreso crea la figura del canon minero y luego el gasífero. Más adelante incluso incrementa el porcentaje de recursos recaudados a ser transferidos a los gobiernos subnacionales productores, esperando con ello reducir las tensiones y conflictos sociales generados en torno a proyectos de inversión, sin prever la posible ocurrencia de un *boom* minero<sup>26</sup>. Estas nuevas reformas institucionales generan un inesperado incremento presupuestal exponencial en los gobiernos

---

<sup>26</sup> Arellano, Javier. «Minería y conflicto en el Perú». En: Anthony Bebbington, ed. *Industrias extractivas*. Lima: IEP, 2013.

municipales productores y sus gobiernos regionales. Pero la reactivación económica asociada a la inversión incrementa también la recaudación fiscal en general y con ello de igual modo los recursos que las municipalidades y gobiernos regionales reciben como transferencias del gobierno central. Al resultar en arcas fiscales llenas, el *boom* minero inesperado incrementa los incentivos de actores ambiciosos por llegar al poder subnacional, incluyendo aspirantes políticos interesados en el manejo de recursos públicos como botín.

En segundo lugar, este *boom* minero y el crecimiento económico que favorece no es acompañado por un proceso de fortalecimiento de capacidad estatal. Los nuevos gobiernos regionales y las municipalidades contaban con un bajo nivel de formación de su capital humano, no siendo acompañadas de un adecuado servicio de asesoría técnica y servicios de capacitación. Al mismo tiempo, instituciones de nivel nacional clave para el control horizontal, como lo son el Sistema Nacional de Control y las instituciones del sistema de administración de justicia, tampoco se fortalecen, al tiempo que la consolidación de redes tecnocráticas prioriza la ejecución presupuestal como principal criterio de evaluación de la gestión pública. En otras palabras, los recursos disponibles a nivel de los gobiernos subnacionales crecen notablemente sin que las instituciones de control y sanción del delito se fortalezcan.

En tercer lugar, en este contexto de bonanza económica, las campañas electorales se encarecen progresivamente, conforme más políticos ambiciosos y cortoplacistas compiten por controlar el ansiado botín regional y local. Sin contar con el apoyo logístico de organizaciones partidarias, los políticos independientes siguen recurriendo a la formación de coaliciones electorales para competir electoralmente. Pero una de las estrategias de movilización electoral que más se difunde a nivel subnacional en estos años es el clientelismo de campaña<sup>27</sup>. Políticos que no cuentan con vínculos

---

<sup>27</sup> Muñoz, Paula. *Buying Audiences. Clientelism and Electoral Campaigns When Parties are Weak*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

permanentes con los electores a los que cortejan, dada la inexistencia de organizaciones partidarias, recurren crecientemente a esta forma de clientelismo de corto plazo para atraer particularmente a votantes pobres a sus actividades de campaña. Para ello reparten diversos tipos de regalos (como víveres, polos, gorros, materiales de construcción, etc.) a aquellas personas que asisten a sus actividades proselitistas, a cambio de su participación. Esto lo hacen con un doble propósito: por un lado, contar con mítines llenos de gente los ayuda a proyectar una imagen de viabilidad electoral y ser señalados como candidatos con posibilidades de ganar entre votantes, potenciales donantes de campaña y medios de comunicación; de otro lado, al no contar con otras formas de llegar y capturar la elección de votantes pobres, una apetecible mayoría del electorado en varias plazas les permite intentar persuadir a estos votantes indiferentes de sus buenas cualidades personales y su deseabilidad como candidatos, así como de hacer promesas particularizadas de futuras obras y proyectos a bolsones electorales específicos. Los que logran posicionarse a través de la reiteración de esta estrategia como candidatos «punteros» recibirán cada vez más donaciones de campaña de empresarios locales interesados en entablar vínculos con potenciales autoridades. Esta forma de clientelismo tiene la ventaja de ser relativamente «barata» en comparación a otras estrategias electorales, como la compra de propaganda en medios — de hecho, se financia mayoritariamente con recursos privados de los propios candidatos y vía donaciones de campaña — y de no requerir organización previa para ser implementada.

Así, una vez culminada la campaña electoral, los candidatos ganadores creen que la estrategia que les permitió ganar sin organización propia puede ser replicada, por lo que no se interesan en invertir tiempo y recursos para construir una. Como gobernantes recurren mayoritariamente a la construcción de pequeñas obras de infraestructura esperando con ello asentar su legitimidad

en la ciudadanía en base a resultados («hace obra»). Pero este «obrismo»<sup>28</sup> es atractivo para los gobernantes porque permite también seguir simultáneamente otras estrategias<sup>29</sup>. Por un lado, la adjudicación y construcción de obras ofrecen incontables oportunidades para incurrir en actos de corrupción y así sacar su «tajada» personal para recuperar la inversión hecha en campaña; por otro lado, permite a los gobernantes elegidos pagar los favores de campaña a sus generosos donantes a través de la figura del diezmo (direccionamiento de contrataciones a cambio de coimas) y mantener posibles aliados para el futuro.

En síntesis, con mayores recursos en las arcas fiscales, precario control institucional, elecciones competitivas y caras, y altas probabilidades de garantizar la impunidad, la corrupción se extiende e institucionaliza a nivel subnacional.

Pero, además de la corrupción, un problema preocupante en este contexto es la creciente presencia e influencia política de actores económicos informales e ilegales en regiones. Por un lado, candidatos ambiciosos en busca de recursos para financiar sus costosas campañas no dudan en recibir fondos de diversos donantes, incluso de reputación dudosa. Por otro lado, la existencia misma de recursos fiscales y de poder político, luego de la transferencia de competencias con la descentralización, atrae a grupos de interés ilegales que buscan controlar directamente el poder regional o local como una forma de garantizar o extender su negocio y poder. Acceder a los gobiernos permite a estos grupos, más allá de contar con recursos adicionales vía formas más comunes de corrupción, utilizar el poder político para controlar la otorgación de permisos a actividades económicas rentables como la minería artesanal o

---

<sup>28</sup> Muñoz, Paula. «Clientelismo de campaña, obrismo y corrupción: baja accountability democrática en Perú». En: Jorge Aragón, ed. *Participación, competencia y representación política*. Lima: IEP - JNE - Escuela Electoral y de Gobernabilidad, 2016, pp. 159-178.

<sup>29</sup> Muñoz, Paula. *Buying Audiences. Clientelism and Electoral Campaigns When Parties are Weak*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

la tala; organizar negocios ilícitos como el tráfico de terrenos y el cobro de cupos; asegurar la falta de regulación y monitoreo de actividades ilegales como el narcotráfico; garantizar la impunidad a través de compra de contactos en las instituciones de control, investigación y sanción del delito; así como boicotear a posibles rivales económicos y aspirantes al poder.

De hecho, un efecto no esperado (pero común) de la descentralización en otros países de la región es precisamente la captura de los gobiernos por grupos de poder local, incluyendo actores políticos no democráticos y organizaciones económicas ilegales. Así, este nuevo espacio regional signado por la fragmentación y desarticulación política facilita también que se siga incrementando la penetración de intereses ilegales en el sistema político.

Entonces, tomados en conjunto, estos otros factores contextuales explican por qué los espacios subnacionales sí generan un entusiasmo y participación política creciente, pero no mayoritariamente de los actores virtuosos, democráticos, que los reformadores esperaban y todos deseáramos encontrar.

\*\*\*

En síntesis, el espacio político regional sí genera entusiasmo, aunque sin las consecuencias democratizadoras que se esperaban. Esto se puede entender por la institucionalización de estrategias políticas alternativas entre políticos independientes. Esto resulta en la presencia de instituciones informales que interactúan (median) con los incentivos otorgados por las reformas institucionales emprendidas. Otros factores, como los legados de débil capacidad estatal y el *boom* fiscal, acentúan tanto estos comportamientos políticos alternativos institucionalizados como el interés de actores ambiciosos e ilegales de involucrarse en la política subnacional.



## La política exterior en tiempos de Kuczynski

---

*Oscar Vidarte A.*

---

### **Sumilla**

El gobierno de Pedro Pablo Kuczynski representó, en términos de política exterior, la continuación de una perspectiva económica, la misma que se viene desarrollando desde la década del noventa. Además, la nueva administración mantuvo los principales ejes de la anterior gestión (la integración con el mundo, la relación con Estados Unidos y el vecindario, y la construcción de la imagen del país), lo que demuestra también la idea de una continuidad en materia internacional.

No obstante, más allá del predominio de un enfoque economista y bastante conservador, nuestra diplomacia también tuvo un margen para la implementación de políticas que buscaban satisfacer los intereses del país considerando las circunstancias del momento. Probablemente el liderazgo que Torre Tagle asumió respecto a la crisis en Venezuela es el ejemplo más resaltante.

Finalmente, cabe mencionar que este corto periodo de gobierno no estuvo exento de problemas en esta materia, pues nuestra diplomacia también mostró algunas deficiencias que afectaron los intereses del país, haciendo que nuestra política exterior parezca algo contradictoria o muy dependiente de Estados Unidos.

## **Kuczynski y su énfasis económico**

Desde que hizo público su Plan de Gobierno 2011-2016, tiempo antes de ser electo presidente, resultaba evidente que la propuesta en materia de política exterior del entonces candidato Pedro Pablo Kuczynski (PPK) tenía una orientación claramente economicista; es decir, al igual que lo visto en los gobiernos anteriores, Kuczynski también parecía priorizar los aspectos económicos de nuestra política exterior. Por ello, aunque el diferendo marítimo tuvo una relevancia particular para Torre Tagle en el tiempo que duró el proceso ante la Corte Internacional de Justicia (2008-2014), la propuesta electoral de Peruanos Por el Kambio en términos de política exterior reflejaba cierta continuidad.

El punto referido a la «proyección internacional del Perú» en el plan de gobierno de PPK hacía referencia a cuatro líneas estratégicas, siendo las dos primeras las que tenían un énfasis económico. En primer lugar, en cuanto a la integración regional, si bien se reconoce la importancia de la cooperación con nuestros vecinos y una serie de países de América Latina, explícitamente busca priorizar el trabajo que desarrolla la Alianza del Pacífico, un mecanismo de integración principalmente (por no decir, exclusivamente) económico. Respecto al segundo tema, el posicionamiento del Perú en el ámbito internacional, aunque se hace referencia a la necesidad

de fortalecer nuestra participación en espacios multilaterales, existe un marcado interés en la incorporación del Perú a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). A todo esto debemos sumarle la relevancia que tiene el comercio exterior en el plan de gobierno de Kuczynski, asunto que se desarrolla en una sección distinta a la referida a los temas internacionales.

Tan importante es este perfil económico de la política exterior peruana que la propuesta en política exterior de la candidata del partido Fuerza Popular, Keiko Fujimori, con quien Kuczynski tuvo que rivalizar en la segunda vuelta electoral del 2016, también desarrollaba los mismos temas, mostrando pocas diferencias. Es más, luego de ganada la elección por Kuczynski, pero antes de la toma de mando, medios periodísticos vocearon a Mercedes Aráoz como posible ministra de Relaciones Exteriores. Por su pasado en el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, y considerando los problemas que existen entre ambos ministerios como actores claves del proceso de toma de decisiones en política exterior, el nombramiento de Aráoz parecía significar la capitulación de la diplomacia peruana en favor de una línea que claramente entiende nuestra inserción internacional fundamentalmente desde una perspectiva económica. Finalmente, el embajador Ricardo Luna, diplomático de carrera con una gran experiencia y vínculos personales con el nuevo presidente, fue nombrado como Canciller.

Cabe señalar que no se trata de cuestionar la orientación económica de la política exterior, más aún cuando ha sido fundamental para el crecimiento del país estos últimos años y para la integración del Perú en el mundo, el problema resulta cuando lo económico se presenta como el aspecto más importante de la política exterior, desconociendo otros ámbitos que son centrales para nuestros intereses.

Es así que, una vez iniciado el nuevo gobierno, este énfasis en la parte económica de la política exterior continuó estando presente. En la exposición del Presidente del Consejo de Ministros,

Fernando Zavala, ante el Congreso de la República en agosto del 2016, en materia internacional solo se hizo referencia a la necesidad de expandir el comercio exterior, a la importancia de la OCDE para el desarrollo del país y a la Alianza del Pacífico y al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), este último instrumento de integración económica del Perú en dicha región. Esta presentación no tuvo una parte referida especialmente a nuestra política exterior, pero las pocas menciones denotaban hacia dónde iba el interés de la nueva administración.

En otras palabras, en materia de relaciones exteriores, la llegada al poder de Kuczynski en julio del 2016 pareció significar, desde un comienzo, «un poco más de lo mismo», priorizando la firma de más acuerdos comerciales y la promoción del país en el exterior como un buen destino de inversiones. Sin embargo, el nuevo gobierno nos va a deparar algunas sorpresas.

## **Kuczynski el pragmático**

Para Jorge Domínguez, una política pragmática es aquella que identifica metas claras y los medios razonables para alcanzar dichos objetivos; y, a diferencia de una política dogmática, no se desconecta de la realidad<sup>1</sup>. En tal sentido, el gobierno de Kuczynski, más allá de continuar con una política exterior dominada por una lógica económica como regla (política que parece ser expresión del modelo económico neoliberal predominante, es decir, más cerca del dogmatismo que del pragmatismo), también desarrolló, en ciertos momentos, una política con interesantes cuotas de pragmatismo, demostrando que no todo debe entenderse en términos económicos, sino que los intereses del Perú necesitan de otras estrategias.

---

<sup>1</sup> Domínguez, Jorge. «Las relaciones contemporáneas Estados Unidos-América Latina: entre la ideología y el pragmatismo». En: Ricardo Lagos, ed. *América Latina: ¿Integración o fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa, 2008.

Una de las primeras medidas tomadas por el nuevo gobierno en política exterior fue coordinar una visita oficial a China. Lo que podría suponer algo lógico, considerando la importancia de China para nuestros intereses, por lo que esta decisión fue reflejo de un adecuado cálculo político. Kuczynski era alguien muy identificado con Estados Unidos. Gran parte de su carrera profesional la desarrolló en dicho país, además llegó a tener la nacionalidad estadounidense, tema que en su momento fue parte de un gran debate.

Por ello, visitar China significaba reconocer la trascendencia del país asiático para el Perú y terminar con cualquier especulación negativa que se pueda generar respecto a la influencia china en la región, aspecto que es de gran preocupación para el gobierno de Estados Unidos.

La visita incluyó encuentros con personas y organizaciones del mundo empresarial y financiero del Asia, de gran importancia para nuestros intereses. Sin embargo, aunque este viaje no tuvo grandes logros económicos —basta con recordar que uno de los principales proyectos de China en el Perú, el llamado tren transoceánico, el mismo que uniría el océano Pacífico y el océano Atlántico por el norte del país, se enfrió debido a los altos costos—, sí tuvo un gran valor en lo político. Como respuesta, y aprovechando la cumbre del APEC realizada en nuestra capital, el presidente de China, Xi Jinping, realizó una visita oficial al Perú, solo dos meses después de haber sido invitado por su homólogo Pedro Pablo Kuczynski. Como era de esperarse, más aún en un contexto determinado por la inminente llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, el tema principal de la cita fue el económico, aunque la reunión haya sido resultado de una apuesta política bastante pragmática.

Otro tema que también demostró cierto pragmatismo en la política exterior del nuevo gobierno fue el papel que el Perú comenzó a tener en el problema venezolano. Torre Tagle parece

haber entendido el favorable contexto regional y las posibilidades que se generaron para los intereses del Perú en relación a este tema.

Es innegable que la democracia en Venezuela se ha ido deteriorando, haciendo imposible considerar al régimen de Nicolás Maduro como un gobierno democrático. Desde el momento en que el chavismo desconoció a la Asamblea Nacional, se configura un gobierno autoritario en toda su expresión. Seguramente, hasta antes de esos sucesos aún podía discutirse si estábamos frente a un régimen que se encontraba alterando la democracia o llevando a cabo una ruptura del orden constitucional, ambos escenarios cuestionados por la Carta Democrática Interamericana. Pero hoy, este debate es imposible de sostener.

Se suele cuestionar al gobierno del presidente Ollanta Humala por no haber asumido un papel activo en este tema. Y aunque técnicamente no fue un aliado del régimen chavista (basta con revisar las votaciones en la Organización de los Estados Americanos – OEA – respecto a temas que implicaban a Venezuela), tampoco lo cuestionó.

Es muy probable que la importancia que tuvo el proceso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya respecto al diferendo marítimo con Chile haya condicionado toda nuestra política exterior a tal punto que incluso nuestra relación con Venezuela y la región pudo ser entendida en esos términos. Así, luego de la elección de Nicolás Maduro como presidente el 2013 y los cuestionamientos que se generaron por aquel proceso electoral, el gobierno peruano solicitó una reunión extraordinaria de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en nuestro país para tratar este tema. El resultado fue una declaración que respaldó la elección de Maduro. En el Perú, la oposición le cuestionó a Humala por no haber tenido una posición crítica al régimen venezolano, pero ello hubiese implicado el rechazo de los diferentes países sudamericanos que en ese momento se encontraban, ideológicamente hablando, más cerca de Caracas que de Lima. Evidentemente, un accionar así

de nuestra diplomacia hubiese desconocido la composición del poder en América del Sur y nuestros intereses en un contexto determinado por la inminencia del fallo ante La Haya. ¿Qué hubiese pasado si Chile, al igual que Colombia frente a Nicaragua, incumplía el fallo dado a conocer en enero de 2014? Seguramente el Perú hubiese acudido a todos los foros multilaterales en los cuales Perú y Chile tienen presencia, entre ellos Unasur, como uno de los más importantes en ese momento. Incluso el gobierno colombiano tuvo un comportamiento similar poco crítico, lo que se explica en el papel que tuvo Venezuela en la negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Pero ese escenario regional favorable a gobiernos progresistas, más o menos radicales, cambió. América Latina ha visto como regímenes como el argentino o el brasileño, incluso el ecuatoriano, han dado un giro político importante. Además, es tal la difícil situación interna que atraviesan países como Brasil y México, líderes naturales de la región, que hoy la influencia de estas potencias regionales es menor, al punto de poder hablar de la existencia de una acefalia de poder en América Latina.

Es en este contexto — determinado por la evidente violación a la democracia en Venezuela, los cambios políticos en la región y la ausencia de liderazgo — que surgen posibilidades para países medianos como el Perú para tener un papel mucho más activo en temas de relevancia regional. Torre Tagle parece haber tenido esta lectura desde un inicio, de ahí que Kuczynski, en su primera presentación ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en setiembre del 2016, se expresó sobre la situación en Venezuela y la necesidad de establecer un dialogo sin condicionamientos. Para mediados del 2017, a raíz de la pauperización de la democracia y la economía venezolana, en nuestra capital se va a conformar el Grupo de Lima. Inicialmente formado por 12 países, esta instancia multilateral busca dar seguimiento a la situación en Venezuela proponiendo salidas a la misma. Este liderazgo peruano ha sido

reconocido por diferentes gobiernos y medios de información internacionales.

Así pues, resulta fundamental asumir un papel más activo en el plano externo, pues esto da visibilidad a la política exterior de un país, no bastando solo la imagen que se ha venido construyendo del Perú como un país económicamente estable, integrado al mundo y como un buen destino para las inversiones. Se trata también de demostrar que transformamos todas estas capacidades en aras de ejercer influencia a nivel internacional.

### **Kuczynski el conservador**

En los últimos 18 años, en el Perú se han consolidado grandes ejes que han guiado nuestra política exterior en el siglo XXI<sup>2</sup>. En tal sentido, el gobierno de Kuczynski continuó el desarrollo de dichos ejes, bajo la premisa tan poco frecuente en nuestro país de que los intereses del Estado están por encima de lo que cada gobierno pueda querer.

En primer lugar, como ya se señaló al inicio del presente artículo, se mantuvo la política de integración y apertura económica al mundo. En este sentido, considerando que nuestros principales mercados ya cuentan con tratados de libre comercio, Kuczynski continuó con los contactos bilaterales iniciados en el gobierno de Humala con mercados secundarios para nuestros productos, pero que pueden ser muy importantes por su tamaño, como Australia (con el cual ya se culminaron las negociaciones), Indonesia, India y Turquía. Y, a nivel multilateral, probablemente el gran logro del gobierno de PPK es haber podido resucitar el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) luego del retiro de Estados Unidos,

---

<sup>2</sup> Vidarte, Oscar. «La política exterior peruana en el siglo XXI». En: Morgan Quero (coord.). *El Perú en los inicios del siglo XXI: cambios y continuidades desde las ciencias sociales*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones Sobre América Latina y el Caribe (CIALC) - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2016.

pero ahora bajo el nombre de Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (Cptpp). Este tratado incluye a 11 países del Asia-Pacífico, algunos de los cuales no cuentan con acuerdos comerciales con el Perú. Finalmente, a nivel regional, la Alianza del Pacífico ha seguido siendo, probablemente, el mecanismo de integración más utilizado para acercar económicamente al Perú con países de la región, además de su importancia para la articulación de nuestros intereses con la región Asia-Pacífico.

En segundo lugar, se preservó la relación con Estados Unidos, más aún en un contexto tan difícil con la llegada de Donald Trump al poder. Para el Perú el vínculo con la potencia mundial ha sido fundamental desde inicios de la década del noventa hasta la actualidad. Incluso gobiernos como el segundo de Alan García Pérez y el de Humala no han dañado la relación, como algunos podrían haber esperado. No obstante, Kuczynski había sido muy crítico respecto a las propuestas de Trump como candidato y a la posibilidad de que salga electo presidente de Estados Unidos, por lo que se temía que la relación pueda verse afectada. Si a esto le incluimos la poca importancia que Trump le da a América Latina, se podía esperar algún resultado negativo. Pero, no solo Kuczynski cambió de discurso una vez que se conoció la victoria de Trump, sino que la diplomacia peruana logró coordinar una importante visita oficial a Washington. Curiosamente, la mala relación entre Estados Unidos y México permitió que Kuczynski haya sido el primer gobernante que Trump recibía de esta parte del mundo. Esto significó mucho para el interés peruano por mantener, por lo menos, la relación.

En tercer lugar, un tema que siempre ha resultado de gran relevancia para la política exterior peruana es la relación con los países vecinos. Históricamente difícil, en las últimas décadas nuestra política vecinal ha estado básicamente centrada en las posibilidades de cooperación que existen. En tal sentido, el gobierno de Kuczynski continuó las dinámicas bilaterales que se

venían desarrollando a través de los gabinetes binacionales con Ecuador, Colombia y Bolivia, e incluso realizando por primera vez un gabinete binacional con Chile en julio del 2017. Tratándose de Brasil, un país con el cual el Perú tiene una alianza estratégica, si bien el presidente Kuczynski buscó un acercamiento con el gobierno de Michel Temer, las dificultades internas del gigante sudamericano han impedido un mayor vínculo.

Finalmente, un aspecto que ha sido de gran importancia para el Perú fue la construcción de la imagen del país en el ámbito externo. Reputación que busca demostrar la fortaleza económica y la estabilidad del Perú como un interesante destino de comercio e inversiones. Probablemente el instrumento más utilizado para dicho fin en los últimos gobiernos haya sido la realización de grandes eventos internacionales, que puedan demostrar las posibilidades y la seguridad que el Perú ofrece. En tal sentido, el gobierno de Kuczynski se encargó de realizar con éxito la Cumbre de Líderes de APEC, evento que presentó gran importancia pues significó la despedida del Barack Obama de la presidencia de Estados Unidos y la consolidación de China como líder del libre comercio ante la llegada de Trump al poder. Lamentablemente para los intereses de Kuczynski, el presidente se vio obligado a renunciar a su cargo semanas antes de la realización de la VIII Cumbre de las Américas.

Como hemos podido identificar, el gobierno de Peruanos Por el Kambio entendió, así como sucede en términos económicos, que la continuidad de nuestra política exterior tiene un valor. En principio, esto no debería ser criticado — ser conservador no es un demérito —, pero definitivamente existen temas que podrían haber sido manejados de manera distinta o ámbitos en los cuales nuestra política exterior podría haber sido más creativa.

## **Kuczynski y sus inconsistencias**

Como toda política exterior, existen circunstancias que pueden recibir críticas. En el corto tiempo que duró el gobierno de Kuczynski pueden hallarse decisiones que no necesariamente favorecieron los intereses del país.

Así pues, el resaltado liderazgo que el Perú ha asumido para hacer frente a la situación venezolana y a sus consecuencias regionales, no ha estado ausente de problemas. Para algunos, los pocos resultados obtenidos, no logrando que la OEA pueda aplicar en Venezuela la Carta Democrática Interamericana, reflejarían un liderazgo poco exitoso.

Aunque resulta cierto que Maduro se ha burlado de la OEA y de la mediación de la Unasur llevando a Venezuela hacia una dictadura, la dinámica regional es muy compleja como para decir que el liderazgo peruano en este tema puede ser considerado como un fracaso. Por un lado, Venezuela aún tiene aliados en la región que, ya sea por razones político-ideológicas o por razones energéticas, mantienen su apoyo; por otro, la OEA como foro encargado de hacer frente a situaciones que vulneran la democracia, aún presenta serias limitaciones jurídicas y políticas que todavía hacen muy difícil que tome decisiones de tanta importancia. Este problema no es solo de la OEA, sino que está presente, en mayor o menor medida, en todas las organizaciones internacionales.

No obstante, el Perú sí ha cometido errores. Probablemente el más importante haya sido excluir a Venezuela de la VIII Cumbre de las Américas. Luego de invitar al gobierno de Maduro a participar en este encuentro regional, utilizando débiles excusas jurídicas el gobierno peruano retiró dicha invitación. No es menester de este artículo desarrollar un debate —el embajador Oswaldo de Rivero ha sido bastante claro en la debilidad jurídica de la

posición adoptada por nuestra Cancillería<sup>3</sup> —, pero el hecho de que Kuczynski, luego de haber confirmado la participación del presidente venezolano, se haya retractado, no solo resulta relevante por el irrespeto a la institucionalidad regional por parte del gobierno peruano, sino también por que termina desnaturalizando el objetivo de esta cita internacional. La Cumbre de las Américas surgió como un mecanismo de diálogo político sobre los principales temas que vinculan a la región. La ausencia de Cuba del Sistema Interamericano durante varias décadas demostró que es mejor para la región promover el diálogo que excluir esta posibilidad. Por ello, la Cumbre de las Américas era el momento para que la mayor parte de países del continente cuestionen al régimen venezolano, crítica que pudo ser fundamental para fortalecer al llamado Grupo de Lima. El liderazgo del Perú podía haberse manifestado así en todo su esplendor.

Incluso el Grupo de Lima, en una declaración, técnicamente no apoyó esta decisión, solo la respetó. A tal punto que, salvo Canadá, ningún otro país de este colectivo respaldó al Perú cuando los cuestionamientos contra la decisión tomada se volvieron más frecuentes. Es más, Chile, que también pertenece al Grupo de Lima, invitó al gobierno de Maduro a la toma de mando del nuevo presidente en dicho país, demostrando el poco consenso existente en este tema. Un liderazgo sin apoyo real, no es tal.

Cabe señalar que la lucha por la democracia en la región no inicia y culmina con Venezuela. Países como Cuba, Honduras (cuyas últimas elecciones fueron muy criticadas por la OEA) y Nicaragua también deberían generar la misma preocupación. Lamentablemente, un objetivo tan principista termina perdiendo valor frente a un accionar que parece estar guiado por otro tipo de intereses.

---

<sup>3</sup> De Rivero, Oswaldo. «Error de la cancillería». *La República*. Lima, 20 de febrero del 2018. Ver en: [goo.gl/o2qrRy](http://goo.gl/o2qrRy)

De otro lado, el interés por mantener la relación con Estados Unidos, más aún considerando la presencia de alguien como Donald Trump en la presidencia de dicho país, también llevó al Perú a tomar decisiones poco afortunadas. Luego de conocido el retiro de la invitación a Venezuela para participar de la Cumbre de las Américas, no parece imposible de creer que, como ya ha sucedido en otras citas interregionales, Estados Unidos nos haya pedido vetar la presencia de Maduro. No es casualidad que menos de dos semanas después de la visita de Rex Tillerson, entonces secretario de Estado de los Estados Unidos, el Perú haya procedido a tomar esta decisión.

Sucedió algo muy similar luego de la visita del vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence, a Sudamérica en agosto del 2017. Entre otros temas, estando en Chile, Pence instó a países como el Perú a que se alejen del régimen norcoreano. En ese tiempo las diferencias entre Estados Unidos y Corea del Norte estaban en su peor momento. Buscar el aislamiento de Corea del Norte parecía ser el objetivo del gobierno estadounidense. Un mes después, en protesta del programa nuclear norcoreano, el Perú declaró persona no grata al embajador de Corea del Norte en el país.

Seguramente el Perú es soberano para tomar este tipo de decisiones. Pero, adoptar una política exterior que puede ser entendida como resultado de un pedido o un condicionamiento por parte de Estados Unidos, con el objetivo de mantener una buena relación con la potencia mundial, no habla bien de ella. Y pensar que el presidente Kuczynski llegó a señalar en tono de broma, durante la campaña electoral estadounidense, que «cortaría con sierra» las relaciones con Estados Unidos si Trump ganaba las elecciones<sup>4</sup>.

Un último accionar criticable del gobierno de Kuczynski en política exterior se dio en los últimos meses de su gobierno, al

---

<sup>4</sup> «Kuczynski dice entre risas que si Trump gana Perú podría cortar lazos con EEUU». *Reuters*, Lima, 21 de junio del 2016. Ver en: [goo.gl/fpC2wC](http://goo.gl/fpC2wC)

tratar de defenderse frente a una posible destitución por parte del Congreso apelando a la OEA. El todavía presidente Kuczynski envió una carta, firmada personalmente y sin utilizar los canales diplomáticos, solicitando a la OEA llevar a cabo un seguimiento del proceso por tratarse de una afectación a la democracia.

Más allá de los errores políticos y faltas jurídicas que puede haber cometido Kuczynski, esta situación todavía no ameritaba una destitución, menos aún de la forma como se llevó a cabo. Sin embargo, lo irónico es que unos meses antes, el mismo Kuczynski, en aras de acercarse al gobierno brasileño de Michel Temer, no tuvo ningún problema en afirmar que la destitución de Dilma Rousseff había sido democrática. Resulta evidente que, ambos procesos, el de Rousseff en Brasil y el de Kuczynski en el Perú, pueden ser considerados como cuestionables en términos democráticos. Pero claro, la Carta Democrática Interamericana parece ser utilizada por Kuczynski solo cuando le era conveniente a sus intereses, desnaturalizando su razón de ser. Por tanto, considerando que el presidente de la República es quien dirige el comportamiento internacional del país, este accionar terminó reflejando una política exterior peruana poco coherente y subordinada a los intereses de sobrevivencia del gobierno.

## **Conclusión**

Aunque el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski se trató de uno relativamente corto, en materia de política exterior tuvo dos características que resultan muy importantes de resaltar. Por un lado, un alto grado de continuidad respecto a lo realizado por anteriores gobiernos. Esto se evidencia sobre todo en las prioridades económicas que el Perú ha tenido en los últimos años a nivel externo, así como el interés por profundizar la relación con Estados Unidos y los países vecinos. Y, por otro lado, una cuota de pragmatismo, en tanto se implementaron políticas en función de

las prioridades del país y de un contexto internacional existente claramente favorable para dichos fines.

No obstante, también existe un espacio para la crítica, en tanto se dieron momentos en los cuales nuestra política exterior mostró algunas debilidades que no aportaron en la construcción de los intereses del Perú. Así, la exclusión de Venezuela de la Cumbre de las Américas o el pedido a la OEA para velar por la democracia en el Perú frente al *impeachment* promovido por el Congreso, reflejaron cierta incoherencia del gobierno de turno en materia externa. Asimismo, el alineamiento al gobierno de Donald Trump, aceptando algunos de sus «pedidos» en aras de mantener una buena relación, no necesariamente contribuye con el fortalecimiento de la imagen del Perú a nivel internacional.

**Trumpocalipsis. Fuego y furia. Una más alta  
lealtad: verdad, mentiras y liderazgo**

---

*Oswaldo de Rivero*

---

## Sumilla

Los analistas llaman Trumppocalipsis a la destructiva cruzada que ha desencadenado Donald Trump contra la moral cívica, la seguridad social para los pobres y la protección del medioambiente.

Contra esta cruzada han emergido en Estados Unidos (EE.UU.) dos *best sellers* muy críticos de Trump: *Fuego y furia*, del conocido periodista Michael Wolff, y *Una más alta lealtad: verdad, mentiras y liderazgo*, del ex director del Buró Federal de Investigaciones (FBI), James Comey.

Wolff narra cómo la Casa Blanca es el escenario de duras rivalidades para influir a Trump que terminan por crear un caos horroroso. También revela la anormal rutina del presidente Trump en la Casa Blanca y su mal humor con el oficio de la presidencia.

El libro de Comey es una narración sobre la falta de integridad moral del presidente número 45 de los EE.UU., calificado por el autor como un hombre incapaz de sentir culpa o vergüenza, totalmente incapacitado para ejercer la presidencia.

La difusión de las obras de Wolff y Comey han introducido en la conversación política de los EE.UU. el tema de cómo librarse, lo antes posible, del Trumppocalipsis. Se comienza a hablar de *impeachment* y también de aplicar la enmienda 25 de la Constitución, que permite declarar psicológicamente incapaz al presidente.

LOS ANALISTAS LLAMAN TRUMPOCALIPSIS A LA INSANA CRUZADA DESTRUCTIVA que ha desencadenado Donald Trump contra la moral cívica, la seguridad social para los pobres y la protección del medioambiente.

La destrucción de la moralidad cívica emprendida por Trump es hoy devastadora debido a que mantiene negocios en el extranjero, a través de la Trump Organization, violando la cláusula de «emolumentos» de la Constitución. Según esta, el presidente no puede obtener ningún lucro, ganancia, recompensa o remuneración proveniente del extranjero, por lo que debe liquidar la Trump Organization y poner el producto de esa venta en una entidad autónoma llamada *blind trust*, la que administrará las ganancias de la venta de todos sus bienes durante su mandato.

Para circunvalar esta prohibición de la Constitución, Trump ha transferido la administración de la Trump Organización, que comprende de cientos de compañías en los EE.UU. y el extranjero por un valor superior a tres billones de dólares, a sus hijos Don y Eric. Todo esto ha hecho que el eminente constitucionalista Laurence Tribe denuncie que esta maniobra no tiene ningún valor porque Trump ha transferido la administración, pero se ha quedado con la propiedad, por lo que ha demandado al presidente por violación de la cláusula de «emolumentos» de la Constitución. Además de esta demanda constitucional, Trump ha sido recientemente demandado por difamación por la conocida

*porno start*, Stormy Daniels. Así pues, la demolición de la moral cívica no puede ser peor.

También Trump arrasa contra la moral cívica con su nepotismo. Su hija Ivanka y su esposo, Jared Kushner, son oficialmente «consejeros especiales», usando su posición para hacer prosperar sus negocios. Jared, por ejemplo, ha negociado billones de dólares en armas con Arabia Saudí. Ivanka, por su parte, aprovechando la visita de su padre a China, ha promovido sus negocios de ropa femenina en ese país. También Ivanka ayudó a su padre a contactar al presidente Mauricio Macri, de Argentina, que al parecer ella conocía, para destrabar la construcción de la Trump Torre de Buenos Aires. Por otro lado, el Washington Trump Hotel de la familia, no muy lejos de la Casa Blanca, promueve el alojamiento de sus clientes con visitas a la Casa Blanca.

En la esfera social, la política económica de Trump, apoyada por los republicanos en el Congreso, no es otra cosa que una guerra contra los pobres. Trump ha desmantelado en gran parte el Obamacare, el sistema de salud que permitía a los más pobres acceder a un seguro de salud. Además, pretende ahora limitar el seguro de salud Medicare, que existía antes que Obamacare, solo para la gente que tenga empleo, arguyendo que esto obligará a las personas pobres a buscar trabajo. Esta es una condición cruel, imposible de cumplir, pues 2/3 de los beneficiarios del Medicare son personas de la tercera edad, discapacitados y niños.

En contraste con esta actitud contra la gente pobre, Trump ha logrado una «reforma tributaria» que ha reducido los impuestos a las grandes corporaciones de 35% a 20%, haciendo cada vez más ricos al 10% de los norteamericanos que ahora tienen más del 77% de los ingresos de ese país. Donald Trump demuestra así que su gobierno es de los ricos, para los ricos y por lo ricos. En otras palabras, los EE.UU. son hoy en día más una plutocracia que una democracia.

Trump niega también el cambio climático. Rechaza así la conclusión de miles de científicos que dicen que, debido a la actividad insostenible de la especie humana, la temperatura del planeta se está recalentando. Como para Trump no existe tal probada conclusión científica, sigue aplicando su insana política plutocrática, la cual consiste en una brutal cruzada de desregulación de todas las normas que protegen el medioambiente en favor de las grandes corporaciones y negocios, particularmente de las disposiciones que impiden las actividades antiecológicas de las grandes corporaciones del petróleo, gas y carbón.

La insana desregulación de Trump en pro de las energías fósiles provocará mayores emisiones CO<sub>2</sub>, aumentando el recalentamiento global y, con ello, la intensidad del fenómeno El Niño, de los huracanes, de las lluvias torrenciales, de las sequías y del deshielo de los glaciales de las cordilleras y de los polos. Así pues, Donald Trump no solo es un peligro para su país, sino para toda la humanidad.

En el caso concreto del Perú, una de las medidas más dañinas de Trump ha sido cortar los 250 millones de dólares que recibía la National Oceanic and Atmospheric Administration, una entidad que daba recursos para ayudar a los países costeros para prepararse contra una mayor intensidad del fenómeno El Niño, es decir, justo la ayuda científica que ahora necesita el Perú y decenas de países

Frente a esta cruzada de Trump contra los valores cívicos, los pobres y el medioambiente, han emergido en EE.UU. dos importantes *best sellers* muy críticos a él: *Fuego y furia*, del conocido periodista Michael Wolff, y *Una más alta lealtad: verdad, mentiras y liderazgo*, del ex director del Buró Federal de Investigaciones (FBI), James Comey.

## *Fuego y furia*

Bajo este título, Michael Wolff comienza diciendo que este libro fue producto de una entrevista que tuvo con Trump, en la cual le propuso hacer un libro sobre la marcha cotidiana de la Casa Blanca. Dice Wolff que Trump se sorprendió y le dijo con desencanto: «¿un libro?», y él le contestó: «sí, solo mirar y escribir». «Bueno, hazlo», le contestó Trump con desganado; y así esta autorización de Trump, que no lee libros, hizo que los tecnócratas y asesores que lo rodean pensaran que Wolff tenía gran influencia sobre el difícil presidente. «Fue mi pasaporte», dice Wolff, narrando cómo tuvo total acceso a todos los rincones, salones y oficinas de los altos funcionarios de la Casa Blanca.

Wolff dice que rápidamente se dio cuenta de que la Casa Blanca era el escenario de duras rivalidades que terminaban con pleitos por causa de un caos horroroso. Que a las pocas semanas de la inauguración de la presidencia se formaron tres grupos rivales que se saboteaban entre sí para ganar los favores de Trump.

Estos grupos estaban integrados por la facción populista de extrema derecha liderada por Steve Bannon, asesor de estrategia política de Trump; por la facción del *establishment* conservador del partido republicano, agrupada en torno de Reince Priebus, jefe de personal de la Casa Blanca; y, finalmente, por la facción de los familiares de Donald Trump: su hija Ivanka y su hijo político, Jared Kushner, ambos «asesores especiales» del presidente. A esta pareja sus rivales en la Casa Blanca llamaban, con cierto temor y desprecio, «la jarvanka».

Cuando uno lee la descripción de los interminables pleitos entre estos tres grupos, llega a la conclusión, sin que Wolff lo diga, que la Casa Blanca se asemejaba a la corte de los Borgia de las series de Netflix. Y tan es así que la familia prevaleció al final sobre Bannon y Priebus, siendo estos luego despedidos. Así pues, hoy los más cercanos asesores de Trump son su hijo político Jared Kushner y

su hija Ivanka. La Casa Blanca se parece así al reinado del papa Borgia, Alejandro VI, y sus hijos Cesar y Lucrecia, donde la lealtad y la confianza se sustentaban en los lazos familiares.

Wolff describe también en su libro la rutina presidencial de Donald Trump. Dice que este comienza a trabajar a los 11 de la mañana en el salón oval de la Casa Blanca, y que a partir de las 6:30 p.m. se retira a sus aposentos con una *hamburguer* para mirar televisión y, conforme salen comentarios críticos contra su gobierno, llama a sus asesores buscando consejo para denigrar con sus tuits a sus rivales, siempre con furia pues Trump es muy sensible sobre su imagen personal.

Aquí Wolff se queda corto diciendo que Trump es «muy sensible sobre su imagen personal», pues un grupo de 27 conocidos psiquiatras norteamericanos ha publicado hace meses un libro titulado *The Dangerous Case of Donald Trump*, donde diagnostican que este sufre de «borderline personality disorder». Es decir, un trastorno de la personalidad que está en el límite de la neurosis y que, según ellos, se manifiesta en una conducta de constante promoción de su ego. Se cree mejor que cualquier persona. Tiene una adicción a la alabanza y se irrita si no lo alaban sus allegados, de los cuales exige no integridad sino lealtad a toda prueba con su persona. Cualquier actitud que Trump considera que no es leal, es inmediatamente penada con el despido. Y es por esto que constantemente despide personal de su administración. Prueba de ello es que en solo un año ha despedido a dos jefes del Consejo de Seguridad Nacional de los EE.UU., al Secretario de Estado, al director del FBI y a dos portavoces de la Casa Blanca, algo nunca ocurrido en la historia de los EE.UU.

Para los 27 psiquiatras, la característica principal del trastorno de personalidad de Trump se resumen en un «narcisismo maligno» que hace que se comporte como un sociópata, como una persona que no tiene empatía ni sentido de culpa, que recurre a falsedades sin importarle las consecuencias de sus actos. En efecto, solo basta

ver a Trump en televisión para observar cómo se manifiesta su narcisismo maligno a través de un discurso plagado de menciones superlativas a sus funciones como presidente. Todo lo que él hace es: «grandioso bellísimo, fantástico, asombroso, tremendo (*huge, beautiful, fantastic, amazing, tremendous*)».

Wolff narra también que Trump parece estar harto del trabajo en la Casa Blanca. Dice que se pasa horas quejándose de sus ayudantes y asesores, a los cuales humilla hablando de sus debilidades y errores en público. Muchos de ellos dicen que su trabajo es solo contribuir al mal humor del presidente y nada más. A Trump no le gustan los informes orales o escritos, se resistía a las opiniones de los que se dicen expertos. No le gusta ninguna persona que demuestre intelecto. Es un hombre sin curiosidad, sin ningún deseo de aprender algo nuevo a través de las oportunidades que le da la presidencia. No sabe escuchar, no tiene paciencia e ignora a las personas que le informan sobre temas que son complicados para él.

Trump solo lee los títulos de las primeras planas y ve las noticias de la televisión. Entonces, para llamar su atención, para que tome una decisión sobre un asunto importante, lo mejor es presentarle fotos y videos cortos y percutantes. En el caso del ataque con gases a la población civil en Siria, en vez de un largo informe oral de inteligencia, le mostraron fotos y videos de niños gaseados, y fue así que inmediatamente tomó la decisión de lanzar sus misiles Tomahawk contra Damasco.

Lo más interesante de libro de Wolff es que Trump aparece como un presidente que es infeliz con su oficio, que gobierna molesto, y hasta furioso, usando más el instinto que la razón. No le interesa aprender a ser presidente, como lo demuestran sus tuits diarios. Para Wolff, Trump es el antipresidente, el hombre de negocios que no solo no esperaba ganar las elecciones, sino que no quería ganarlas. Quería seguir siendo Donald Trump, un narcisista maligno, vociferando que perdió las elecciones debido a un fraude del corrupto *establishment* de Washington, todo lo cual lo

haría globalmente más famoso y más rico, construyendo hoteles, clubes de golf y torres Trump por todo el mundo. Wolff escribe que «la noche de las elecciones, cuando quedó claro que había ganado, Trump parecía paralizado, y su esposa Melania lloraba y sus lágrimas no eran de alegría».

Ante su fastidio de ser presidente podríamos decir que Trump se venga de su presidencia, escapándose de Washington cada fin de semana a su lujosa mansión Mar-a-Lago en Florida, denominada la «Casa Blanca de invierno». Para ello moviliza helicópteros y el enorme avión presidencial Air Force One, además de un numeroso contingente del Secret Service que lo protege. Un enorme costo para el tesoro público, cada fin de semana, nunca antes dado en la historia de los presidentes de los EE.UU.

En su mansión de Mar-a-Lago, la venganza de Trump continúa, juega golf y hace negocios a través de sus hijos, violando así constantemente la cláusula de «emolumentos» de la Constitución, que prohíbe al presidente tener negocios, algo que ya ha sido denunciado por el destacado constitucionalista Laurence Tribe y que podrá servir, si es el caso, para un eventual *impeachment*.

Quizá la información más delicada que presenta el *best seller* de Wolff es que tanto Jared Kushner como Ivanka Trump, el dúo llamado, no por cariño, «la jarvanka», sigan haciendo muchos negocios internacionales que están prohibidos a los funcionarios que ocupan puestos en la Casa Blanca. Wolff cuenta que Steve Bannon, exconsejero sobre estrategia política de Trump, antes irse de la Casa Blanca, le dijo que casi todos estos negocios constituyen lavado de dinero y que Jared, Ivanka y Trump están nerviosos pues se ha constituido una fiscalía especial para investigar la posible colusión de ellos con los rusos en la campaña electoral. Para dirigir este consejo especial se ha designado a Robert Mueller, un recto y capaz agente, ex director del FBI, quien ha contratado para esta investigación al mejor fiscal de los EE.UU. sobre lavado de dinero, constituyendo un equipo de primer nivel para este propósito.

Algunos periodistas han criticado a Wolff por no aportar pruebas de lo dicho por Bannon. Sin embargo, recientemente dos congresistas norteamericanos han denunciado que el Hotel Internacional de Panamá, administrado por la Trump Organization, es una lavandería de dinero proveniente del tráfico de drogas. Ante esto, los dueños del hotel han expulsado a la administración y removido el nombre Trump del edificio.

Y si bien el libro de Michael Wolff es música celestial para los demócratas y una seria preocupación para los republicanos, en público estos solo han mostrado una moderada crítica del texto. Por su parte, Trump ha vociferado, declarando que el libro de Wolff es una enorme mentira, tratando incluso de detener su publicación, lo que no funcionó, menos aún en los EE.UU., donde la libertad de expresión establecida en la Primera Enmienda de la Constitución ha probado ser imbatible por más de 230 años. Y así el libro de Wolff se lee hoy en EE.UU. desde el Atlántico hasta el Pacífico, y también por toda Europa. A Trump lo que le molesta mucho del libro del «mentiroso de Wolff» es la descripción de su inestabilidad personal. Tanto impactó esta referencia a Trump que en una de sus más insólitas e inesperadas reacciones narcisistas, proclamó por Twitter: «¡Yo soy un genio muy estable!», y punto final, no volvió a hablar más del libro de Wolff.

Lo que sí es seguro es que Trump no ha leído el libro de Wolff, él no lee libros, dicen que solo ha leído un libro entero en su vida, nadie sabe cuál es. Dentro de esta realidad, Trump habría recibido solo cortas referencias sobre el libro de parte de sus asesores, cortas digo, porque a él tampoco le gustan los expertos que hablen mucho.

### ***Una más alta lealtad: verdad, mentiras y liderazgo***

En este libro, el defenestrado ex director del FBI, James Comey, empieza narrando «un acto inapropiado» del presidente Donald Trump. En una recepción en la Casa Blanca, cuando Comey – en su

calidad de director de la FBI — le extendió la mano para saludarlo por su presidencia, Trump lo jaló hacia sí para hacer contacto con su mejilla, tal como lo hacen los jefes de la mafia, buscando con ello una prueba pública de total lealtad. Comey, que es muy alto — llega a los dos metros —, dice que se mantuvo erguido, por lo que no hubo contacto facial con el presidente Trump.

El libro de Comey no es una crítica al trabajo caótico de la Casa Blanca, como sí lo es la obra de Wolff, sino una narración devastadora sobre la falta de integridad moral del presidente número 45 de los EE.UU., «un hombre incapaz de sentir culpa o vergüenza, totalmente incapacitado para ejercer la presidencia», dice Comey.

El libro de Comey es, además, una memoria de su propia formación ética, de su «alta lealtad a la verdad». En efecto, su libro demuestra una constante preocupación por la verdad, donde se lamenta que los hechos reales, que son los fundamentos de esta, se ignoren, sobre todo por el presidente de los EE.UU., haciendo que se normalice así una conducta antiética de mentiras y conclusiones falsas.

Comey cuenta como desde niño su madre lo machacaba con que había que buscar siempre la verdad, y que desde temprana edad comenzó a descubrir que la justicia solo se logra con ella, por lo que dicho principio ético es hoy parte de su personalidad. Cuenta que cuando entró a trabajar en el Departamento de Justicia como vicesfiscal de los EE.UU., en las reuniones sociales, en vez de presentarse como James Comey, se presentaba como «Jim from justice».

Parte importante de su libro es una remembranza de su paso por el Departamento de Justicia como fiscal y, luego, como director del FBI. Entre los problemas que enfrentó para defender la ley, Comey narra cómo después del ataque del World Trade Center del 11 de setiembre del 2001 se opuso al presidente Bush y al vicepresidente Cheney en su intento por legalizar la tortura para los

terroristas y los sospechosos de terrorismo, oponiéndose además a que la administración Bush legalizara el abusivo programa de vigilancia ciudadana Stellar Wind.

En su libro Comey se refiere también a su colega de la FBI, Robert Mueller, presidente del consejo especial que investiga si hubo colusión entre Trump y los rusos durante las elecciones. Lo define como un gran defensor de la ley que llegará a la verdad de todas maneras. Este apoyo de Comey a Mueller en su *best seller* es oportuno ante las amenazas de Trump de despedir a Mueller, tal como lo hizo con él. Comey no solo dice que Mueller es el campeón de la ley, sino que elogia la fortaleza mental y moral de su colega del FBI, contando como este se operó de la rodilla sin anestesia, mordiendo un cinturón de cuero.

Dicho relato sobre la capacidad mental y moral de Mueller es un mensaje a Trump, advirtiéndole que no podrá atemorizar y quebrar mental y moralmente a Mueller, que es un auténtico agente del FBI que llegará a la verdad y hará justicia. Con esto le dice tácitamente a Trump que Mueller lo citará a declarar y que si no se presenta lo acusará de obstrucción a la justicia, lo cual es un crimen político causal de *impeachment*.

Comey teoriza en su obra sobre aquello que caracteriza a un líder y al hacerlo asemeja a Trump con los patrones de la mafia que el autor encarceló cuando era fiscal de Nueva York. Dice que todos ellos, como Trump, reclaman constantemente manifestaciones de lealtad. Que, en su caso, Trump quería su «lealtad» para que no se investigue sobre una posible colusión del personal que manejó su campaña electoral con agentes rusos. Dice Comey que cuando Trump se dio cuenta de que no iba obtener su lealtad, comenzó a ejercer coerción sobre él, lo que tampoco funcionó, por lo que entonces lo despidió injustamente. Para Comey, Trump, como los mafiosos, vive en una realidad alternativa, en la cual desconoce totalmente que los hombres del FBI solo tienen lealtad a la verdad y a la Ley.

Comey también justifica su acción de examinar los correos de Hillary Clinton en medio de la campaña electoral. Dice que lo hizo para preservar un nivel altamente ético en la elección y que su proceder sobre los correos de Hillary confirmó que ella no había cometido falta alguna, por lo que su investigación no fue una acción contra ella para favorecer a Trump.

Finalmente, en una de las más importantes entrevistas sobre su *best seller*, Comey dice que la relación de Trump con Vladímir Putin, presidente de la Federación Rusa, se remonta al año 2013, cuando Trump estuvo en Moscú para organizar el concurso de Miss Universo. En esa ocasión, Trump organizó una orgía con dos prostitutas en su suite del Hotel Ritz Carlton de Moscú, donde Trump les pidió a ellas orinar frente a él. Esta orgía ha sido confirmada por un agente del Servicio de Inteligencia Secreto (MI6) —agencia de inteligencia exterior del Reino Unido—, llamado Christopher Steele, quien estaba en ese tiempo infiltrado en Moscú y que afirma que el Servicio Federal de Seguridad de la Federación Rusa (FSB) —la nueva policía secreta rusa que ha reemplazado al Comité para la Seguridad del Estado (KGB)—, tiene videos de la orgía.

Donald Trump sabe esto y de allí su conducta de constante simpatía hacia Putin, por miedo al chantaje. En efecto, Trump, a diferencia de sus colegas republicanos y de sus rivales demócratas, se cuida mucho de culpabilizar a Putin de la crisis por la que pasan hoy las relaciones entre Moscú y Washington. Y es por esto que, en varias ocasiones, ha preferido culpabilizar del deterioro de estas relaciones a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y al FBI antes que a Putin. Incluso recientemente hizo algo increíble, como fue decir, luego del ataque de EE.UU. con misiles a Siria, que quería invitar a Putin a la Casa Blanca para conversar. Donald Trump sabe que Moscú no cree en lágrimas y que Putin sabe mucho sobre él.

El libro de Comey ha sufrido críticas, no por lo que dice acerca de Trump, sino por lo que dice de sí mismo. Lo critican porque

que es muy pomposo hablando de su ética personal, cuando fue muy idiota o muy inoportuno al difundir, faltando 11 días para las elecciones, la noticia de que tenía correos de Hillary Clinton sospechosos de violar la seguridad nacional. Comey, luego de lanzar esta noticia bomba, días después termina diciendo que no encontró falta alguna en Hillary, siendo ya muy tarde, pues sus declaraciones habían creado un clima de desconfianza que ayudó a que la candidata demócrata perdiera la elección.

### **Cómo librarse del Trumpocalipsis**

Los libros *Fuego y furia*, de Wolff, y *Una más alta lealtad: verdad, mentiras y liderazgo*, de Comey, conjuntamente con el libro publicado por 27 psiquiatras, no han cambiado para nada la conducta de Donald Trump, quien ha desmentido todas estas obras diciendo categóricamente: «¡Yo soy un genio muy estable!».

Esta insólita autoproclamación de genio ha dado más fuerza al argumento de la inhabilidad psicológica y moral de Donald Trump que sostienen Wolff y Comey en sus respectivos *best sellers*. También ha fortalecido el diagnóstico de los 27 prestigiosos psiquiatras que aseveran que Trump es un sociópata que sufre un «narcisismo maligno», lo que lo convierte en un sujeto peligroso para ejercer la presidencia de los EE.UU.

Adicionalmente, la difusión de las obras de Wolff y Comey ha logrado introducir en la conversación política de los EE.UU. el tema de cómo librarse —lo antes posible— del Trumpocalipsis. En efecto, hoy en los EEUU. comienza a hablarse de un *impeachment* por la violación de la cláusula de «emolumentos» de la Constitución, así como también de aplicar la enmienda 25, que permite que el vicepresidente, apoyado por la mayoría del gabinete, declare psicológicamente no hábil al presidente; todo lo cual debe ser luego ratificado por el Congreso. Este procedimiento no es fácil porque el presidente puede negar la acusación del vicepresidente, teniendo

entonces que pronunciarse los médicos especialistas y luego el Congreso. La verdad es que todas estas disquisiciones son teóricas porque la realidad es que la mayoría republicana del Congreso está lejos de apoyar un *impeachment* y, menos aún, aplicar la enmienda 25 de la Constitución.

La única posibilidad de librarse de Trump es, por el momento, con el voto de los ciudadanos. Es decir, que en las elecciones parlamentarias de medio término de noviembre próximo ganen los demócratas la Casa de Representantes y así tener el poder para proceder a un *impeachment*, que no va ser fácil. Si no es posible el *impeachment*, los demócratas tendrán que esperar a que Trump termine su mandato el 2020 y ganar en noviembre de ese año las elecciones presidenciales.

Mientras tanto, los EE.UU. se parecerán cada vez más a la Roma de Calígula, gobernados por Donald Trump, «un genio muy estable».



## Parte II

### *Sociedad y democracia*

---



César Amaro S.  
Manuel Burga D.  
Omar Cavero C.  
Miguel Ángel Cuba H.  
Hernán Núñez G.  
Rosario Villegas A.



# **Medicamentos en el Perú: mercado imperfecto, instituciones frágiles y ciudadanos desinformados**

---

*César Amaro S.*

---

## Sumilla

El mercado de medicamentos es asimétrico y de demanda intermediada. En las ciudades más importantes del país existen locales informales de venta de medicamentos. Algunas cadenas de boticas aplican un mecanismo cuestionable para incentivar el consumo de determinados productos: otorgan una bonificación por ventas a su personal.

El lugar donde acuden con mayor frecuencia los peruanos que perciben la necesidad de obtener cuidado para su salud es la farmacia o botica (19.4%). Solo 17.5% de pacientes atendidos en establecimientos del Minsa/Gores obtuvo la totalidad de medicamentos sin pagar de su bolsillo.

La compra de Quicorp por InRetail Pharma (US\$ 583 millones) ha impactado en el mercado farmacéutico. InRetail Pharma acumula 2043 puntos de venta, aproximadamente 47% en unidades y 55% en valores vendidos del mercado *retail*. Consolida una integración vertical: desde la producción hasta la venta al público. También una integración horizontal: las principales cadenas de boticas peruanas tienen un solo propietario. El riesgo es la posibilidad de abuso de posición de dominio. No existe un competidor para InRetail Pharma, la más cercana es 13 veces más pequeña.

Las cadenas de boticas han mostrado prácticas poco transparentes en el Perú y en Chile. En el país del sur se promulgaron normas en dos periodos de gobierno para promover un mercado transparente. En Perú, el año 2016 el Indecopi sancionó a cinco cadenas por realizar prácticas colusorias. El Congreso de la República ha formulado iniciativas legislativas sin percatarse de que el reto es complejo. El Perú debe superar su débil institucionalidad para proteger sus intereses permanentes.

*Inglaterra no tiene amigos permanentes,  
ni enemigos permanentes.  
Inglaterra tiene intereses permanentes.*

Lord Palmerston, primer ministro  
del Reino Unido (1859-1865)

Un concepto común entre los que vivimos en el mundo farmacéutico es afirmar que el mercado de medicamentos es asimétrico y de demanda intermediada. Esto se sustenta en que el uso de estos productos por una persona es precedido por el diagnóstico de un facultativo<sup>1</sup>, quien puede prescribirlos empleando sus competencias. Luego el químico-farmacéutico dispensa e informa sobre el uso del producto, proceso en que puede ofrecer alternativas equivalentes al medicamento prescrito<sup>2</sup>. El paciente, que maneja menos información especializada que estos actores, no tiene un gran margen de decisión. Con algunas variantes, el mercado farmacéutico funciona de esta manera en los países con una institucionalidad elemental. Pero cuando esta última es débil y la

---

<sup>1</sup> Según la ley n° 26842, Ley General de Salud, solo los médicos pueden prescribir medicamentos, mientras que los cirujanos dentistas y obstetrices pueden prescribir dentro del área de su profesión.

<sup>2</sup> La mencionada ley n° 26842 establece las precisiones al respecto en su artículo 33, al igual que la ley n° 29459 en su artículo 32.

informalidad es alta, los resultados son peligrosos para la salud y para la economía de todos.

El medicamento es considerado un bien de demanda inelástica, es decir, poco sensible ante un incremento de precio. Esto puede ocurrir por la poca disponibilidad de un sustituto (ya hemos visto que la elección es intermediada por otra persona, diferente al usuario final) o porque el consumidor lo considera imprescindible. Esto último resulta obvio pues si alguien requiere de un fármaco para aliviar una dolencia, realizará el mayor esfuerzo para obtenerlo.

A continuación, analizaremos parte de lo que ocurre en el mercado de medicamentos del Perú, que a pesar de estar regulado con exigentes (y muchas veces burocráticas) normas, no tiene un funcionamiento armónico por la carencia de una perspectiva sistémica y de una autoridad sanitaria fuerte y con sentido común, donde la informalidad, el deporte nacional que todos practicamos, abona en acentuar escenarios poco gratos. A continuación ilustraremos el texto con dos historias que se repiten en nuestro medio con más frecuencia de lo esperado.

Son cerca de las 8 p.m. y María retorna apurada desde su trabajo, ubicado en el Centro de Lima, a su domicilio en Villa María del Triunfo, pues en la mañana ha dejado a la menor de sus hijas tosiendo y con malestar. Baja de la combi apurada y, antes de empezar a subir la cuesta, se detiene a buscar algo para darle a su pequeña en un local que en el barrio llaman 'botica'<sup>3</sup>, lugar que solo atiende por las noches. Allí le recomiendan 'medicamentos' para la infección y la fiebre. María tiene poco dinero en el bolsillo, y compra solo una parte. Busca un mototaxi que la subirá por el cerro, a su casa, pues quiere llegar pronto.

---

<sup>3</sup> Según el Decreto Supremo n° 014-2011-SA, en las farmacias y boticas se expenden al consumidor final productos farmacéuticos, dispositivos médicos (excepto equipos biomédicos) y productos sanitarios, o se realizan preparados farmacéuticos. Para que el establecimiento se denomine «farmacia», debe ser propiedad de un químico farmacéutico

En los conos de Lima y las ciudades más importantes del país es frecuente encontrar locales informales de venta de medicamentos que, para evitar ser detectados por la autoridad sanitaria, solo funcionan de noche, pues las Direcciones de Redes Integradas de Salud (Diris)<sup>4</sup> habitualmente no programan inspecciones fuera del horario de oficina. Entonces, florecen estos puntos de venta informales que se abastecen de mercadería de fuentes ilegales: por contrabando, falsificación o sustracción de hospitales públicos, acarreados por diligentes «mochileros»<sup>5</sup>, buscando «productos quemados» (con una fecha de vencimiento cercana, por lo que son vendidos muy baratos) o comprándolos en el Centro de Lima (en las galerías Capon Center o Unicachi).

Lucho ha llevado muy temprano a su anciana madre al hospital, donde, luego de una interminable cola para ser atendido por el SIS, el médico la examina y le informa que su mamá es hipertensa. El galeno pide algunas pruebas de laboratorio, prescribe algunos medicamentos y cita a la señora en pocos días para revisar los resultados. Acuden al laboratorio del hospital donde le informan que no tienen los reactivos para realizar los análisis hasta por lo menos dentro de dos semanas. Luego, con receta en mano, ha pedido en la farmacia del hospital las medicinas recetadas, pero allí solo le dan una parte de lo indicado. Sale del hospital y cruza la calle, encontrando un local iluminado de una conocida cadena. Allí, un jovencito ataviado con una chaqueta blanca le dice que no tiene el medicamento genérico prescrito, pero afirma muy seguro que hay uno mejor por ser de 'marca'. Lucho compra las pastillas para dos días, a pesar de que el médico indicó tratamiento hasta la siguiente consulta. Su magro bolsillo no entiende lo que es cumplir con lo recetado.

---

<sup>4</sup> Las Direcciones de Redes Integradas de Salud (Diris) son órganos desconcentrados a cargo del Ministerio de Salud (Minsa) para el ámbito de Lima Metropolitana. La institución rectora de la salud del país asume labores operativas porque hasta la fecha el Municipio Metropolitano de Lima no asume la autoridad sobre la función salud en su ámbito, a diferencia de todos los demás gobiernos regionales del Perú.

<sup>5</sup> Los denominados «mochileros» son habitualmente jóvenes que ofrecen medicamentos de origen ilegal a los negocios informales ubicados en asentamientos humanos o barrios populares de Lima y otras ciudades.

Los negocios de venta de medicamentos al por menor, en particular algunas cadenas de boticas, aplican un mecanismo cuestionable para incentivar el consumo de determinados productos: otorgan una bonificación por ventas a su personal de mostrador. Esto es particularmente relevante para impulsar las denominadas «líneas propias», es decir, medicamentos genéricos a los cuales se les ha asignado un nombre de fantasía («nombre de marca») fácil de recordar, que pueden ser importados o fabricados en el Perú en plantas maquiladoras por encargo. En este último caso, la droguería<sup>6</sup> que es parte de la cadena de boticas contrata a un laboratorio para que produzca esta «línea propia», dándole un nombre en lo posible parecido al del producto innovador<sup>7</sup>. Como puede esperarse, el técnico de farmacia a cargo de las ventas tiene un mayor interés en promover este grupo de medicamentos, propiedad de la cadena de boticas, pues constituirá una proporción importante de sus ingresos mensuales y quizá la más significativa fuente de ingresos para la empresa.

### **¿Dónde acude la mayoría de peruanos a atenderse?**

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), mediante la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), señala que de cada 100 peruanos que perciben la necesidad de obtener algún tipo de cuidado para su salud, 49 buscan una opción de consulta. Los resultados precisan que el lugar donde acuden con mayor frecuencia para esta finalidad es la farmacia o botica (19.4%), quedando en segundo lugar los establecimientos de salud del

---

<sup>6</sup> Según el Decreto Supremo n° 014-2011-SA, las droguerías son los establecimientos farmacéuticos dedicados a la importación, exportación, comercialización, almacenamiento, control de calidad y/o distribución de productos farmacéuticos, dispositivos médicos o productos sanitarios.

<sup>7</sup> Un medicamento innovador contiene la molécula originalmente descubierta, en el cual se han realizado los estudios de seguridad y eficacia que demuestran las propiedades terapéuticas. A partir de este producto se desarrolla la formulación de los demás medicamentos (genéricos con o sin nombre de fantasía –«marca»–).

Ministerio de Salud<sup>8</sup> (Minsa) (16.2%). Esto es una tendencia identificada en los últimos años: para la población el lugar más accesible y que brinda atención oportuna es una botica o una farmacia (en ese orden, por el mayor número de las primeras, que incluyen a las cadenas de boticas).

**Cuadro n° 1**  
***Población con algún problema de salud por lugar de atención***

	Minsa	EsSalud	Particular	Farmacia	Otros	Total buscó atención
2004	17.1	6.6	4.4	8.6	1.7	38.4
2005	15.3	5.9	4.5	10.6	1.8	38.1
2006	15.5	5.6	5.3	9.7	1.4	37.5
2007	15.7	5.4	6.1	11.8	1.6	40.6
2008	16.6	5.4	6.4	13.7	1.6	43.7
2009	16.7	5.8	7.2	14.6	1.8	46.1
2010	15.3	5.8	7.1	15.2	1.6	45.0
2011	14.6	6.1	6.6	15.0	1.6	43.9
2012	13.9	6.2	8.0	15.0	1.5	44.6
2013	15.7	6.2	7.7	14.4	1.2	45.2
2014	15.1	6.3	7.4	15.4	1.0	45.2
2015	15.9	6.8	7.0	16.0	1.4	47.1
2016	16.1	5.1	6.6	19.0	1.1	47.9
2017	16.2	5.7	6.8	19.4	1.1	49.2

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho).

La Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid), autoridad nacional de medicamentos, evalúa su disponibilidad en

<sup>8</sup> Por razones metodológicas se incluyen a los establecimientos de salud de los gobiernos regionales.

los establecimientos de salud públicos. La última medición publicada por esta dirección es de agosto del 2017. En ella se concluye que solo las regiones de Ayacucho y Tacna contaron con más de 30% de establecimientos de salud en un nivel óptimo de disponibilidad, es decir, las demás regiones mostraron una mayor carencia de estos recursos<sup>9</sup>. Esta situación afecta la economía de los hogares más pobres, que solo pueden acceder a los servicios públicos del Minsa y de los Gobiernos Regionales (Gores). El Seguro Integral de Salud (SIS) provee los fondos para la compra de medicamentos de sus asegurados (46% de los peruanos), por ello, cuando estos faltan en las farmacias de los establecimientos públicos, las familias los adquieren con un alto gasto de su bolsillo (que representa el 42% del total financiado de esta manera)<sup>10</sup>. En el año 2015, solo 17.5% de pacientes atendidos en establecimientos del Minsa/Gores obtuvo la totalidad de medicamentos prescritos sin pagar de su bolsillo<sup>11</sup>. Entonces, otra razón para esta elevada preferencia del público y mayor demanda de productos en las boticas y farmacias es la mala gestión del abastecimiento público.

A pesar de esto, el Perú tiene un modesto volumen de ventas de fármacos *per cápita* (US\$ 65.7), muy detrás de Chile (US\$ 187.2), Ecuador (US\$ 165.4) y Brasil (US\$ 160.1)<sup>12</sup>. Este escenario representa un interesante mercado potencial para los negocios. En el caso del sector privado, se ha ponderado la eficiencia y la cobertura de la operación logística de las cadenas de boticas. Pero no se considera que, conforme a la información de Digemid, los establecimientos farmacéuticos privados, ubicados según distritos agrupados en quintiles de pobreza, se concentran en los lugares con población

---

<sup>9</sup> Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid). *Sala de Situación de Medicamentos: Evaluación de indicadores de disponibilidad de medicamentos a nivel nacional*. Lima: Digemid, 2017.

<sup>10</sup> La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda no superar el 20% de gasto de bolsillo en un país. En Perú llega a 28.6% del total del gasto en salud.

<sup>11</sup> ENSUSALUD 2015. SUSALUD

<sup>12</sup> «Chile y Ecuador superan a Brasil en monto de venta de farmacias per cápita». *clustersalud.americaeconomia.com*, Lima, 15 de enero del 2016. Ver en: [goo.gl/oW3jne](http://goo.gl/oW3jne)

de mayores ingresos, estando las cadenas de boticas prácticamente ausentes en los distritos más pobres del país. Por el contrario, el sector público Minsa/Gores tiene una red nacional extensa, pero que como se ha visto, adolece de problemas de abastecimiento que deben ser afrontados. De modo similar, la distribución en Lima Metropolitana de establecimientos farmacéuticos muestra que las boticas de la cadena InRetail Pharma tienen una alta concentración en los distritos de la zona urbana y moderna de la ciudad, con escasa presencia en los populosos conos de Lima.

### **Concentración de poder en el mercado farmacéutico *retail* peruano**

Con el escenario antes descrito, la compra de Quicorp por InRetail Pharma en enero del presente año por US\$ 583 millones<sup>13</sup> ha tenido el efecto de un «terremoto» para el conjunto de actores del mercado farmacéutico peruano y varía significativamente las condiciones del mismo. InRetail Pharma ahora acumula 2043 puntos de venta directa al público (18% de los establecimientos) al poseer las principales cadenas de boticas del país. El competidor más cercano es la cadena Boticas y Salud, con alrededor de 160 puntos de venta. También subsisten algunas cadenas pequeñas con menos establecimientos, además de boticas y farmacias independientes. Los puntos de venta al público de InRetail Pharma acumulan aproximadamente 47% de las unidades y 55% de los valores vendidos en el mercado *retail* peruano. Es decir, son locales con un alto peso específico que, como apreciamos antes, se concentran en ciudades, eligiendo el mercado urbano moderno –zonas con población con poder adquisitivo y alta densidad poblacional–

---

<sup>13</sup> Rosales Arenas, Juan. «InRetail compró Química Suiza, dueña de MiFarma, por US\$ 583 millones». *semanaeconómica.com*, 26 de enero del 2018. Ver en: [goo.gl/A5uGUW](http://goo.gl/A5uGUW)

en donde tienen una franca hegemonía<sup>14</sup>. Una idea de la magnitud del cambio es que hasta hace pocos años la Asociación Nacional de Cadenas de Boticas (Anacab)<sup>15</sup> estaba conformada por representantes de Inkafarma, Mifarma, Arcangel, BTL, Fasa, Punto Farma y Boticas y Salud. Hoy las reuniones de directorio deben ser muy cortas, pues en la mesa solo se sientan dos empresas: InRetail Pharma, propietaria de las seis primeras mencionadas, y una solitaria Boticas y Salud.

Con esta compra finaliza la guerra de precios de los últimos años entre las ex rivales Inkafarma y Mifarma, y el nuevo dueño InRetail Pharma consolida una integración vertical: su negocio va desde la producción hasta la venta de productos farmacéuticos al público. También muestra una integración horizontal en el mercado *retail*: las principales cadenas de boticas peruanas tienen un solo propietario (ver cuadros n° 2 y n° 3).

### *Cuadro n° 2* *InRetail Pharma poscompra de Quicorp*

PRODUCTORES		MAYORISTAS	RETAIL / PRESTADORES	USUARIOS FINALES
LABORATORIOS EXTRANJEROS	Genéricos Innovadores (1)	OTRAS DROGUERÍAS	BOTICAS Y FARMACIAS INDEPENDIENTES	MERCADO RELEVANTE  URBANO MODERNO
LABORATORIOS NACIONALES PROPIOS: ALBIS, CIFARMA (2)	DROGUERÍAS ECKERD PERÚ QUÍMICA SUIZA (4)	CADENAS DE BOTICAS INKAFARMA, MIFARMA (5) Locales 18% Unidades 46.77% Valores aprox. 55%		
LABORATORIOS NACIONALES Genéricos y genéricos de "marca" Proceso de maquila (3)		OTRAS CADENAS DE BOTICAS (PEQUEÑAS)		
		IPRESS PRIVADAS IPRESS PÚBLICAS		

Notas: Los recuadros de color gris corresponden a empresas que son parte de InRetail Pharma.

Ipress: Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

<sup>14</sup> Datos numéricos tomados de: «RMP sobre monopolio farmacéutico: ¿Hay abuso de posición de dominio en este momento? No». *larepublica.pe*, Lima, 31 de enero del 2018. Ver en: [goo.gl/UQH7ED](http://goo.gl/UQH7ED)

<sup>15</sup> [www.anacab.com](http://www.anacab.com)

- (1) Laboratorios farmacéuticos multinacionales que realizan o financian investigación y desarrollo. Ofertan medicamentos innovadores patentados. La Droguería Química Suiza (ahora parte de InRetail Pharma) mantiene sólidos vínculos comerciales con la mayoría de estas empresas desde hace varios años.
- (2) Dos laboratorios farmacéuticos con planta en el Perú con capacidad de fabricar líneas propias (maquila) para su nuevo propietario: InRetail Pharma.
- (3) Dos o tres laboratorios peruanos fabrican por contrato medicamentos para las líneas propias de InRetail Pharma (servicio de maquila).
- (4) Eckerd Perú, ahora InRetail Pharma, es el mayorista que provee a Inkafarma. Química Suiza es el mayorista de Mifarma, con presencia en Bolivia, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela. Representa a laboratorios multinacionales (productos innovadores).
- (5) Dos cadenas de boticas que representan más del 90% del mercado *retail* para el conjunto de cadenas con una alta concentración en el mercado urbano moderno de las principales ciudades del país.

Fuente: Digemid, página web de IntercorpRetail ([www.intercorpretail.pe/Pharma/25/](http://www.intercorpretail.pe/Pharma/25/)) y datos numéricos tomados de «RMP sobre monopolio farmacéutico: ¿Hay abuso de posición de dominio en este momento? No». *larepublica.pe*, Lima, 31 de enero del 2018. Ver en: [goo.gl/UQH7ED](http://goo.gl/UQH7ED)

Elaboración propia.

### **Cuadro n° 3** **Empresas pertenecientes a Quicorp ahora parte de InRetail Pharma**

	Perú	Ecuador	Bolivia	Colombia	Venezuela	República Dominicana
Comercialización de productos y servicios industriales	QSI Perú	QSI Ecuador	QSI Bolivia	QSI Colombia	QSI Caribe	QSI Dominicana
Ventas, marketing y representación de productos farma y consumo	Química Suiza Sancela	Quifatex	Quimiza Sancela	Quideca		
Servicios logísticos de farma y consumo	Química Suiza	Quifatex	Quimiza			
Fabricación	Cifarma BTL					
Retail farmacéutico	Mifarma Fasa Vanttive	Vanttive	Mifarma			

Fuente: [www.quicorp.com](http://www.quicorp.com)

A pocos meses de la compra de Quicorp, InRetail Pharma ha logrado interrumpir la tendencia de caída en sus ventas:

El grupo revirtió la caída en *same store sales* (SSS) –es decir, las ventas sin contar tiendas nuevas– en farmacias, luego de haber estado en terreno negativo durante todo el 2017 y registró un crecimiento de 4.5% a nivel agregado (tanto en Inkafarma como MiFarma) (...) La mejora se debe al cierre de locales no rentables y sinergias generadas entre ambas cadenas<sup>16</sup>.

Esta empresa espera llegar a 160 tiendas cerradas para julio del 2018, deteniéndose la «canibalización» de los puntos de venta al cesar la «guerra de precios» de los antiguos competidores. Además, afirma que en un «plazo máximo de tres años, estandarizarán los sistemas de logística, cadenas de suministro y cambiarán la maquila de productos –producción a través de terceros– por una producción de manera interna»<sup>17</sup>.

Un modelo de negocio de integración vertical reduce los costos de producción eliminando los gastos que se pagan a terceros, se obtiene una mayor capacidad de negociación, se logra mayor eficiencia y es factible fijar los precios de los bienes y servicios de modo autónomo. A su vez, el principal beneficio de la integración horizontal es la reducción de competencia en el sector, abriendo oportunidades de obtener otros canales de distribución y otros mercados. El riesgo que debe asumir una empresa en esta condición es encontrar impedimentos legales, por la posibilidad de generar un monopolio o el abuso de posición de dominio.

## El valor de Química Suiza (Quicorp)

Química Suiza (QS), fundada el año 1939, comercializó desde un inicio diversos productos, incluyendo medicamentos. Inaugura

---

<sup>16</sup> Altamirano, Luis. «InRetail: inversiones revierten tendencias a la baja y consolidan operaciones». *semanaeconomica.com*, Lima, 23 de mayo del 2018. Ver en: [goo.gl/gH7F3W](http://goo.gl/gH7F3W)

<sup>17</sup> Altamirano, Luis. «InRetail: inversiones revierten tendencias a la baja y consolidan operaciones». *semanaeconomica.com*, Lima, 23 de mayo del 2018. Ver en: [goo.gl/gH7F3W](http://goo.gl/gH7F3W)

en 1950 Laboratorios Alfa para facilitar la producción de especialidades farmacéuticas a sus aliados foráneos<sup>18</sup>, cerrándose luego por la liberalización del mercado peruano ocurrida en los 90. El año 2011 crea Quicorp, *holding* que integra a las diversas empresas del grupo. Tiene un prestigio ganado en el mundo farmacéutico por la diversidad de su oferta, la representación de empresas de productos innovadores y una eficiente gestión logística, entre otros aspectos.

Hasta hace pocos meses los propietarios de cadenas de boticas pequeñas o las pocas farmacias con ventas importantes sentían un vínculo casi afectivo con QS<sup>19</sup>, producto de una relación de largo plazo y un trato diferenciado: asignación de un sectorista, invitaciones periódicas a reuniones de trabajo para compartir información comercial y otros detalles que mostraban un esfuerzo por lograr una relación ganar-ganar en ambas partes. Por todo ello la reacción ante la compra de Quicorp por InRetail Pharma fue de sorpresa e incredulidad en estos medianos empresarios.

¿Qué podría hacer InRetail Pharma en los próximos meses? La siguiente matriz plantea algunos de los escenarios probables para el corto y mediano plazo (ver el cuadro n° 4).

La posibilidad que InRetail Pharma suba sus precios porque ya no hay un competidor importante que lo obligue a una «guerra de precios» es real. A despecho de lo afirmado por el economista Iván Alonso:

Y la competencia tiende siempre a lo que es más eficiente. Si todavía hay economías de escala en el negocio farmacéutico, InRetail seguirá creciendo

---

<sup>18</sup> El Perú tuvo, hasta el inicio de la década de los 90, un modelo proteccionista con aranceles altos para las importaciones, alentando la producción local de medicamentos, incluso para empresas multinacionales.

<sup>19</sup> Antes de ser comprada por InRetail Pharma, Quicorp era un conglomerado de empresas, y cada una de ellas se comportaba como una unidad de negocios independiente, lo que trajo efectos positivos (como la búsqueda de competitividad) y otros no deseables (como la escasa sinergia entre sus miembros).

con precios bajos. Si no, perderá participación de mercado y quién sabe termine vendiendo lo que acaba de comprar<sup>20</sup>.

### *Cuadro n° 4*

#### *Escenarios posibles posteriores a la compra de Quicorp*

	Medios	Acciones posibles
<b>Importador</b>	QUÍMICA SUIZA	Búsqueda de nuevas líneas de productos y proveedores. Negociación con empresas multinacionales sobre distribución de marcas exclusivas.
<b>Fabricante</b>	CIFARMA	Aumento de capacidad de producción para fabricación de líneas propias. Reducción de contratos de fabricación con otros laboratorios.
	ALBIS (CIPA)	
<b>Mayorista</b>	QUÍMICA SUIZA	Renegociación de condiciones con proveedores y clientes (otras droguerías, cadenas pequeñas, boticas y farmacias independientes).
	ECKERD PERÚ*	
<b>Minorista</b>	INKAFARMA	Decisiones posteriores al fin de la «guerra de precios» para recuperar márgenes sacrificados. Cierre de locales no rentables.
	MIFARMA	
<b>Negocios en otros países</b>	QSI y otros	Aprendizaje de «modelos de negocio» en mercado <i>retail</i> , sobre todo en Colombia y Ecuador. Posible compra de cadena en el exterior.
<b>Otros negocios en el Perú</b>	INRETAIL	Ofrecimiento al Estado del servicio de venta y distribución de medicamentos genéricos para los usuarios del Minsa y Gores. Impulso a la modificación del reglamento de establecimientos farmacéuticos para incrementar oferta de medicamentos en otros lugares diferentes a farmacias o boticas.
	Shopping malls	
	Food retail	
	INTERCORP	Evaluación de crecimiento hacia adelante mediante la compra de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (Ipress) para incursionar en el mercado de la salud. Exploración del mercado de seguros. Análisis transversal del negocio y de los competidores empleando información corporativa.
	Banca	
	Finanzas	
	Inmuebles	
Otros		

\* Ahora InRetail Pharma.

<sup>20</sup> Alonso, Iván. «Remedios contraindicados». *El Comercio*, Lima, 9 de febrero del 2018. Ver en: [goo.gl/h9W1T9](http://goo.gl/h9W1T9)

¿Existe un competidor de la escala de InRetail Pharma? No, la más cercana es 13 veces más pequeña y solo en un segmento de negocios (boticas). ¿Una empresa capitaliza oportunidades para obtener rentabilidad? Sí, pues para eso existe. ¿La competencia «perfecta» es posible en un mercado en las condiciones antes descritas, que por sus características actuales facilita la concentración? Animo al lector a dar una respuesta empleando su sentido común.

## La reputación de varias marcas en juego

Lo más valorado en una empresa es la marca, sinónimo de prestigio y reputación, pues refleja su valor en el mercado. Por tanto, cualquier factor que la afecte impactará directamente a la empresa que la posea. Y el negocio de las cadenas de boticas ha mostrado prácticas no muy transparentes tanto en el Perú como en Chile.

Cuando usted entra a una farmacia en Chile y pide, digamos, un analgésico, el (la) vendedor(a) tratará de persuadirlo para que compre el que le ofrece una comisión del 20%; si usted dice que 'no', le ofrecerá uno que le dé una comisión del 15%, entonces si usted dice que 'no' de nuevo, uno que le entregue una comisión del 10% y así sucesivamente con la esperanza de que usted eventualmente dirá que 'sí' a uno de sus productos seleccionados.

El relato anterior proviene de una publicación de la Cámara Chilena Norteamericana de Comercio<sup>21</sup>, y describe que la remuneración del personal de venta de farmacias de Chile (principalmente cadenas) se sustentaba en comisiones por la venta de determinadas líneas de productos, lo cual es cuestionable y perjudicial para la salud de los usuarios. Esto generó el repudio de la sociedad chilena y una serie de sanciones, presentadas en el cuadro nº 5.

---

<sup>21</sup> Long, Gideon. «La Industria Farmacéutica de Chile». *amchamchile.cl*, Santiago de Chile, 1 de julio del 2009. Ver en: [goo.gl/vBtjWC](http://goo.gl/vBtjWC)

### Cuadro n° 5

#### Resumen de los principales casos y sanciones sobre prácticas no transparentes en el mercado farmacéutico en Chile<sup>22</sup>

CASO 1	CAUSA	Guerra de precios acentuada en el último trimestre de 1993.
	DENUNCIA	Colusión de cadenas Fasa, Brand, Salco y Cruz Verde. Además se incluye al Laboratorio Recalcine.
	SANCIÓN	41 millones de pesos a las tres primeras, 20.7 millones de pesos a Cruz Verde.
	PERIODO DE PROCESO	Diciembre 1993 - mayo 1995.
CASO 2	CAUSA	Guerra de precios entre el 2006 y el 2007.
	DENUNCIA	Colusión de cadenas Fasa, Salco Brand y Cruz Verde entre diciembre del 2007 y abril del 2008.
	SANCIÓN	Fasa (delación premiada): un millón de dólares. Salcobrand y Cruz Verde: 20 millones de dólares, cada una
	PERIODO DE PROCESO	Diciembre 2008 - mayo 2009 (sanción a Fasa) - enero 2012 (sentencia a Salcobrand y Cruz Verde).
CASO 3	CAUSA	Por dirigir compras de usuarios a medicamentos de mayor valor diferentes a los recetados a cambio de una comisión.
	DENUNCIA	Instituto de Salud Pública (parte del Minsa de Chile) anuncia que aplicará multas a cadenas por incentivo a empleados.
	SANCIÓN	Fasa, Salcobrand y Cruz Verde: 36 millones de pesos, cada una.
	PERIODO	Marzo, 2009.
CASO 4	CAUSA	Por dirigir compras de usuarios a medicamentos de mayor valor diferentes a los recetados a cambio de una comisión.
	DENUNCIA	Instituto de Salud Pública (parte del Minsa de Chile) anuncia que aplicará multas a cadenas por incentivo a empleados.
	SANCIÓN	Cruz Verde: 1000 millones de pesos (sanción máxima posible).
	PERIODO	Junio del 2015.

\* [goo.gl/Jc5TM4](http://goo.gl/Jc5TM4)

Elaboración propia.

<sup>22</sup> «ISP dicta millonaria multa contra farmacias». *web.archive.org*, Santiago de Chile, 2009. Ver en: [goo.gl/2aXVvx](http://goo.gl/2aXVvx); «ISP aplica millonaria multa a tres cadenas indagadas por fiscalía». *archive.is*, Santiago de Chile, 28 de enero del 2009. Ver en: [goo.gl/bvFRw1](http://goo.gl/bvFRw1)

Además de estas medidas, en Chile se discutieron y promulgaron normas, en dos periodos de gobierno de diferente orientación política, con una sola finalidad: promover un mercado transparente y competitivo que beneficie a los ciudadanos del país (ver cuadros n° 6 y n° 7).

### *Cuadro n° 6*

#### *Ley n° 20.724. Modificación del código sanitario en materia de regulación de farmacias y medicamentos. Promulgada el 30 de enero del 2014*

Artículos seleccionados:

<p>100 (modificación)</p>	<p>Quedan prohibidos la donación de productos farmacéuticos realizada con fines publicitarios y los <b>incentivos económicos de cualquier índole</b>, que induzcan a privilegiar el uso de determinado producto a los profesionales habilitados para prescribir y dispensar medicamentos o a los dependientes de los establecimientos de expendio (...).</p> <p>Se entenderá por incentivo cualquier pago, regalo, servicio o beneficio económico entregado o realizado (...), por parte de laboratorios farmacéuticos, droguerías, importadores o distribuidores de medicamentos (...).</p>
<p>2</p>	<p>Los <b>proveedores de productos farmacéuticos</b>, ya sean laboratorios farmacéuticos, importadores o distribuidores, <b>estarán obligados a publicar los precios de los productos que expenden</b> y los descuentos por volumen que apliquen en sus ventas, indicando cada tramo de descuento.</p> <p>Además, no podrán realizar prácticas que impliquen discriminar a las farmacias o almacenes farmacéuticos en razón de su tamaño o por no pertenecer a una cadena de farmacias (...).</p>
<p>Promulgada por:</p>	<p>Sebastián Piñera Echenique, Presidente de la República de Chile.</p>

**Cuadro n° 7**  
**Ley n° 20.895. Modifica el artículo 100 del código sanitario, en materia de incentivos en la venta de productos farmacéuticos. Promulgada el 18 de enero del 2016**

Artículos seleccionados:

2	Declárase (...), que la <b>prohibición de incentivos que induzcan a privilegiar el uso de determinado producto farmacéutico constituye una proscripción absoluta</b> , que afecta a los incentivos dirigidos a uno o más productos, conjunta o separadamente.
Promulgada por:	Michelle Bachelet Jeria, Presidenta de la República de Chile.

Nota: textos resaltados por el autor.

En el único caso investigado en el Perú, el año 2016 la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) sancionó a cinco cadenas de boticas<sup>23</sup> por realizar prácticas colusorias horizontales en la modalidad de fijación concertada de precios de venta al público. Dicha sanción fue confirmada por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia (SDC) del tribunal del Indecopi en abril de este año a la empresa Nortfarma S.A.C., que apeló solitariamente la sanción inicial<sup>24</sup>. Las otras cadenas sancionadas fueron Farmacias Peruanas S.A. (Fasa), Albis S.A. (Arcángel) y Eckerd Perú S.A. (Inkafarma). Ver el cuadro n° 8.

Indecopi, además de aplicar las multas correspondientes, señala en su fallo que «considera pertinente dictar una medida correctiva consistente en la aplicación de un programa de cumplimiento de

<sup>23</sup> «Perú: Sancionan a cinco cadenas farmacéuticas con US\$ 2,6 millones por colusión». *clustersalud.americaeconomia.com*, Lima, 26 de octubre del 2010. Ver en: [goo.gl/FaYmsA](http://goo.gl/FaYmsA)

<sup>24</sup> «Concertación en farmacias: Indecopi confirma sanción a Nortfarma en segunda instancia». *Gestión*, Lima, 4 de abril del 2018. Ver en: [goo.gl/GDDJvy](http://goo.gl/GDDJvy)

la normativa de libre competencia (...) durante tres años»<sup>25</sup>. Pierino Stucchi, especialista en derecho de la competencia, señala, entre otros aspectos, que un sistema de *compliance* requiere de una política corporativa de aseguramiento de la libre competencia. Y en los casos en que la empresa posea una posición de dominio en determinado mercado, debe evitar cualquier conducta que, a causa de dicha posición, tenga por efecto restringir la competencia. Menciona también que al implementar programas de cumplimiento de las normas de libre competencia, se deben tomar medidas que contrarresten cualquier condición que promueva o permita conductas anticompetitivas<sup>26</sup>. La pregunta es: ¿alguna autoridad está verificando que las empresas sancionadas, ahora en manos de un solo propietario, estén adoptando dichas medidas y cumpliendo con diligencia esta parte del fallo mencionado?

A diferencia de Chile, en el Perú no se ha analizado de modo consistente la persistencia de modelos de comercialización de medicamentos que afectan a los ciudadanos. No se tiene conocimiento de la realización de algún estudio a cargo de alguna institución pública con esta finalidad, a pesar de disponerse de información relevante y de ser factible desarrollar una labor de campo que corrobore algunos de los ejemplos mencionados en este artículo. A lo más, en el Congreso de la República, nuestros padres de la patria han formulado iniciativas legislativas variopintas, donde el común denominador es el control o «regulación de los precios», la promoción de «medicamentos genéricos», o la creación de nuevas

---

<sup>25</sup> Indecopi define al abuso de posición de dominio «cuando un agente económico, que ostenta una posición dominante en el mercado relevante, utiliza esta situación para restringir de manera indebida la competencia, obteniendo beneficios y perjudicando a competidores (...). El abuso de posición de dominio en el mercado podrá consistir en (...) b) Aplicar en las relaciones comerciales o de servicio condiciones desiguales para prestaciones equivalentes y que coloquen, de manera injustificada, a unos competidores en situación desventajosa frente a otros (...). Ver: [goo.gl/cJhjsv](http://goo.gl/cJhjsv)

<sup>26</sup> Stucchi, Pierino. «Competencia y compliance: el caso de las cadenas de farmacias». *Gestión*, Lima, 31 de octubre del 2016. Ver en: [goo.gl/RKkviW](http://goo.gl/RKkviW)

instancias burocráticas, sin percatarse que el reto es mucho más complejo y que su abordaje es integral.

**Cuadro n° 8**  
**Resumen del caso peruano**

<b>CASO ÚNICO</b>	<b>CAUSA</b>	Por coordinar incremento de precios de 36 productos farmacéuticos (comisión de presuntas prácticas colusorias horizontales).
	<b>DENUNCIA</b>	La secretaria técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia de Indecopi inicia procedimiento administrativo sancionador.
	<b>SANCIÓN</b>	Multa de 2.6 millones de dólares en total para Arcángel (Albis), Fasa, Inkafarma (Eckerd Perú), Mifarma y Felicidad (Nortfarma).  Absueltas: Boticas y Salud, y Boticas Torres de Limatambo.  Medidas correctivas: programa de acciones para evitar la reincidencia de conductas anticompetitivas durante tres años.  Capacitar al personal que interviene en la formación de los precios de los medicamentos sobre normas de libre competencia.  Identificar los riesgos de incumplimiento a dichas normas y proponer medidas para evitarlos.
	<b>PERIODO DE PROCESO</b>	2012 - octubre 2016 sentencia. Posterior confirmación de sentencia a Nortfarma que apeló en abril del 2018.

## Reflexiones finales

¿Qué podríamos pensar si la hija de María, mencionada al empezar el artículo, tiene un diagnóstico tardío de tuberculosis (TBC)?, y que retrasa el inicio de su tratamiento por que la falsa botica vende productos ilegales, mal informando y estafando solo para obtener lucro.

¿O que la madre de Lucho fuese la nuestra, afectada por alguna enfermedad crónica, como la hipertensión o la diabetes? Buena parte de peruanos no están enterados que padecen este tipo de dolencias al no poder acceder a un servicio médico que brinde una atención integral, por lo que obtienen sus diagnósticos en etapas avanzadas, impactando ello negativamente en el bienestar y en la economía de las personas, y, por supuesto, afectando la sostenibilidad del sistema de salud.

Por ello, cautelando nuestros intereses debemos promover un mercado competitivo y transparente, con medicamentos que tengan trazabilidad para cautelar su seguridad y calidad, y evitar así la criminal informalidad. Es fundamental contar con un Estado que actúe para evitar malas prácticas de comercialización y los riesgos del abuso de posición de dominio en el mercado farmacéutico, y que además ejerza su autoridad mediante un efectivo control y vigilancia sanitaria, empleando tecnologías de la información y las mejores prácticas de otros países. Sumado a todo ello, es necesaria una legislación que ponga en primer lugar a la persona y la sostenibilidad del sistema de salud, alentando una mejor gestión en la red pública de servicios de salud, dando un rol diferente a la farmacia comunitaria, orientándola al cuidado de la salud de las personas.

Es imprescindible que las empresas privadas, sobre todo las que tienen una posición de dominio como InRetail Pharma, adopten efectivamente programas de cumplimiento (*compliance*) para evitar el riesgo de incurrir en malas prácticas de comercialización.

Y además que, sin mayores dilaciones, luchemos unidos contra la oferta informal de medicamentos, que crece amenazante cada día.

El Perú necesita superar su débil institucionalidad. Recordemos que estamos atravesando la época dorada del «bono demográfico» y que en pocos años, de no lograr el desarrollo, recibiremos una pesada «factura» por la juventud desperdiciada. Entonces, con decisión, protejamos en el Perú nuestros intereses permanentes.



**¿Los empresarios preocupados por los jóvenes?  
Reforma laboral, desaceleración y estrategia  
empresarial**

---

*Omar Cavero C.*

---

## **Sumilla**

Este artículo analiza el reciente interés del sector empresarial peruano por impulsar una reforma laboral que solucione el desempleo, la informalidad y la precariedad de los trabajadores jóvenes. Se revisan datos actuales sobre la situación de este segmento de los trabajadores y se analizan tres intentos de legislación orientados a generar incentivos para la contratación formal de jóvenes desde la óptica empresarial: el régimen laboral juvenil («ley pulpín»), el proyecto de ley de promoción de la contratación formal de jóvenes («ley pulpín 2.0») y el proyecto de modificación de la Ley sobre modalidades formativas laborales («ley de esclavitud juvenil»). Se concluye que la forma en que el problema es construido por el empresariado está basada en supuestos equivocados y que el interés detrás de las reformas es el intento del gran capital que opera en el país por obtener ganancias en el corto plazo ante un escenario de desaceleración económica.

## Introducción

La situación de los trabajadores jóvenes se encuentra en la agenda pública desde hace algunos años. Quienes han llamado la atención con especial fuerza sobre la necesidad de tomar medidas para enfrentar el alto desempleo, la informalidad y la precariedad que caracteriza a este segmento de los trabajadores, no han sido tanto las organizaciones sindicales o juveniles, sino, sobre todo, las empresas privadas.

Y si bien la preocupación por el segmento juvenil del mercado laboral no es nueva, hay un énfasis especial que se puede rastrear con claridad desde el año 2013, cuando el crecimiento económico comienza a mostrar signos de desaceleración y se abre el debate sobre qué hacer para «reactivar» la economía. Entre las diversas medidas de reactivación propuestas por el sector privado se encuentra, precisamente, la implementación de una reforma laboral, con énfasis en los trabajadores jóvenes.

Aquella reforma, según como es planteada por el sector empresarial, debería facilitar, en primer lugar, tanto la fluidez de la contratación y el despido, como la reducción de costos no salariales<sup>1</sup> de la fuerza de trabajo, de modo que el criterio central

---

<sup>1</sup> El sector empresarial entiende por costos no salariales a todos aquellos gastos de planilla en los que incurre el empleador de forma adicional al salario (vacaciones, seguro, gratificaciones, etc.).

que rija el vínculo laboral sea la productividad del trabajador. En segundo lugar, debería brindar incentivos para la contratación formal de trabajadores, quienes hoy son, en sus dos terceras partes, informales.

El primer intento gubernamental por atender esta demanda lo encontramos el año 2014 (gobierno de Ollanta Humala) con la ley n° 30288, que implementaba un régimen laboral especial para jóvenes de entre 18 y 24 años. Como sabemos, esta norma, nombrada por la prensa como «ley pulpín», motivó un conjunto de protestas juveniles que desembocaron en su derogatoria en el Congreso.

Luego de ello ha habido dos intentos más por legislar en la misma dirección. Uno ha sido el proyecto de ley n° 1104/2016-PE, presentado por el Ejecutivo el año 2016, durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, conocido como «ley pulpín 2.0». El otro ha sido el proyecto de ley n° 1215/2016-CR, impulsado por la congresista fujimorista Rosa Bartra el mismo año, conocido como «ley del esclavo juvenil». Tanto el primero, que retomaba la apuesta por un régimen especial juvenil, como el segundo, que cambiaba la ley de modalidades formativas laborales para institutos técnicos, han recibido gran oposición. El proyecto de ley de Bartra fue retirado y el primero se encuentra todavía en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso.

¿Cómo explicar esta preocupación empresarial por reformas orientadas al sector juvenil de los trabajadores? ¿Qué supuestos están detrás de las reformas planteadas al momento de analizar el problema que quieren enfrentar? ¿Qué buscan, de forma específica, las medidas propuestas y qué efectos previsibles tendrían entre los trabajadores?

## Algunos datos sobre la situación de los trabajadores jóvenes

Repasemos algunos datos. Hay pocas dudas respecto a que la situación de la Población Económicamente Activa (PEA)<sup>2</sup> juvenil está marcada por el desempleo, la precariedad laboral y la informalidad. Revisemos algunos indicadores en el segmento de jóvenes de entre 18 y 24 años, rango de edad para el que aplicaba el derogado régimen laboral juvenil.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho)<sup>3</sup>, en el año 2017 la PEA de este rango etario fue de 2 527 623 jóvenes<sup>4</sup>, 27 880 más que el año 2016. Hablamos entonces de cerca de 30 mil jóvenes nuevos que entran al mercado laboral cada año, en una población juvenil trabajadora de 2.5 millones que equivale al 19.04% de la PEA total. Este porcentaje se eleva a 32.85% si sumamos a jóvenes de 14 a 17 y de 25 a 30 años al grupo.

¿Cómo se ubican el grupo de jóvenes entre 18 y 24 años en el mercado laboral? Lo que uno encuentra es que los indicadores de desocupación son superiores al promedio nacional. La desocupación abierta de este grupo es de 8.96%, más del doble del indicador nacional (4.04%). Si le sumamos la desocupación oculta, la desocupación total es de 10.79%. Entonces, tenemos que uno de cada diez trabajadores de entre 18 y 24 años no podría insertarse en el mercado laboral, por más que lo intentara, ni siquiera como subempleado<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Población Económicamente Activa (PEA), es decir, población entre 14 y 65 años que se encuentra ocupada o buscando empleo.

<sup>3</sup> Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). Todos los datos mostrados en el artículo, salvo indicación contraria, corresponden al año 2017.

<sup>4</sup> Recordemos que se trata de una estimación, pues la Enaho es una encuesta, es muestral.

<sup>5</sup> Esto es importante tenerlo presente. El desempleo en el Perú es relativamente bajo en comparación a los países de ingreso alto. Esto es así, en buena cuenta, porque la situación de desempleo permanente es insostenible en nuestro país dada la

Pongamos la atención en los ocupados. Los jóvenes tienden a ubicarse más en la posición de asalariados que el resto de segmentos etarios de la PEA. Este es un dato relevante. A nivel de toda la PEA, solo uno de cada dos trabajadores es asalariado (trabajadores dependientes que reciben un salario) y el resto son, en su mayoría, o autoempleados o propietarios de microempresas (una modalidad de autoempleo familiar). Sin embargo, los jóvenes de 18 a 24 años superan el porcentaje promedio de empleados (37.17% frente a 24.97%) y obreros (28.04% frente a 21.65%).

Ello indica que este sector de los trabajadores, a pesar del alto desempleo, es el más aprovechado por las empresas privadas. La intuición parece confirmarse al notar que los jóvenes tienden a laborar en medianas y grandes empresas (de 51 trabajadores a más) en una proporción mayor al promedio. Laboran en estas empresas el 21.44% de quienes tienen entre 18 y 24 años y el 27.91% de quienes tienen entre 25 y 30 años. El promedio nacional es de 20.48%.

Con respecto a la PEA ocupada en condición de asalariada, donde se espera que se ubiquen los jóvenes que ingresan al mercado laboral cada año, nos encontramos con indicadores altos de precariedad. Uno de ellos es la tenencia de contrato. El 78.22% de los trabajadores asalariados del sector privado, de entre 18 y 24 años, no tiene contrato. Dicho en otros términos, ocho de cada diez jóvenes trabajadores se encuentran a merced del empleador.

La situación de vulnerabilidad se expresa también en las modalidades de contratación. Los jóvenes de entre 18 y 24 años que son asalariados privados y cuentan con contrato tienen, en el 87.38% de los casos, contratos a plazo fijo, es decir, contratos de corta duración (de dos, cuatro y seis meses). La inestabilidad laboral, que abarca a las dos terceras partes de la PEA ocupada, es casi total en el segmento juvenil.

---

inexistencia de subsidios públicos o seguridad social para desempleados. Es por ello que el subempleo y el autoempleo son bastante altos.

Finalmente, como puede inferirse de haber encontrado tan alto porcentaje de asalariados jóvenes sin contrato, los mayores niveles de informalidad se encuentran entre los jóvenes de 18 a 24 años. El 82.62% de jóvenes ocupados de este rango etario tienen empleos informales: diez puntos porcentuales por encima del promedio.

## **Los intentos empresariales de reforma**

La mayoría de los datos revisados, que dan cuenta de la especial situación de precariedad laboral de los jóvenes, suelen ser citados por los voceros de la gran empresa para justificar la necesidad de una profunda reforma laboral, con énfasis en la juventud trabajadora.

Como sabemos, los intentos de reforma que se han planteado desde el Estado (dos desde el Ejecutivo y uno desde el Congreso) atendiendo esta demanda, aunque con ciertas diferencias en su formulación y alcance, parten de reconocer la misma realidad (basta revisar su exposición de motivos) y plantean medidas similares. Repasemos cada una y analicemos cómo construyen el problema que quieren abordar.

### ***Régimen laboral juvenil o «ley pulpín»***

En noviembre del año 2014, el gobierno presentó el proyecto de ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social (proyecto de ley n° 3942/2014-PE), aprobado en el Congreso como la ley n° 30288. Esta norma no llegó a aplicarse pues fue rechazada por miles de jóvenes mediante acciones de protesta que motivaron que varios congresistas dejaran de respaldarla y votaran por su derogatoria en enero del año siguiente.

La ley creaba un régimen laboral especial por el que podían optar las empresas siempre que se cumplieran algunas condiciones. Esta modalidad era voluntaria, aplicaba a jóvenes de entre 18 y 24

años que entraban por primera vez a planilla (su primer empleo) o que habían estado desocupados por lo menos 90 días. El trabajador contratado con esta modalidad solo tendría 15 días de vacaciones anuales, no contaría con Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) ni gratificaciones, y sería contratado por un plazo mínimo de un año<sup>6</sup>.

Junto a ello, la empresa que optara por esta modalidad podía deducir una parte del pago de impuesto a la renta siempre que acreditara la realización de capacitaciones a sus trabajadores. Esa deducción podía ser, como máximo, del 2% del gasto total en planilla. En el caso de Micro y Pequeñas Empresas (Mypes), el Estado asumiría «el costo correspondiente al primer año de cotización del seguro social de los jóvenes que ingresen por primera vez a planilla electrónica» (art. 21). En ningún caso estaba permitido despedir trabajadores antiguos para contratar nuevos, ni recontractarlos, con la modalidad citada.

El razonamiento central de la norma se aprecia en esta cita:

(...) se requiere incentivar la contratación formal de jóvenes, el cual incide sustancialmente en el ingreso y futuro laboral del joven. Los incentivos que se plantean son: i) de menores costos laborales para facilitar su contratación a partir del cual se pueden establecer mejores condiciones entre las partes, según se establezcan mayores productividades; ii) incentivos para la primera contratación<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Vale recordar que en el régimen laboral general, que rige para los trabajadores que no son parte de algún régimen especial, las vacaciones son de 30 días al año y el empleador está obligado a pagar gratificaciones y CTS. Por tal motivo, la oposición a la norma señalaba que esta reducía derechos laborales y que los jóvenes, como se dice coloquialmente en Lima, «estaban siendo agarrados de pulpines», es decir, que eran tomados por niños tontos o ingenuos.

<sup>7</sup> *Proyecto de ley. Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social.* Ver en: [goo.gl/GhQP5p](http://goo.gl/GhQP5p)

### ***Ley de promoción de la contratación formal de jóvenes o «ley pulpín 2.0»***

El 24 de febrero del 2017, el ministro de Trabajo de Pedro Pablo Kuczynski, Alfonso Grados, afirmó lo siguiente: «Debemos buscar un incentivo económico, tributario, para la contratación de trabajadores formales [...] para fomentar la empleabilidad de los jóvenes. Hoy en día los jóvenes tienen más de 80% de informalidad laboral y es muy difícil salir de ella»<sup>8</sup>.

El mes siguiente, el Ejecutivo presentó oficialmente a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República el proyecto de ley n° 1104/2016-PE<sup>9</sup>. Dicho proyecto recoge el espíritu de la derogada «ley pulpín» en lo referente a los incentivos basados en subsidios, pero retira los recortes de derechos laborales.

En concreto, la norma aplica para la contratación de jóvenes de 18 a 29 años (aumenta el rango en relación a la norma anterior) que se incorporen por primera vez al mercado laboral, demuestren encontrarse desempleados por más de seis meses seguidos o estén laborando en condición de informalidad.

De acuerdo a la norma, los jóvenes deben ser contratados como mínimo por seis meses y podrán mantenerse en la modalidad como máximo por tres años. El incentivo planteado a las empresas es que el Estado pagará íntegramente el gasto en seguro social en salud de los jóvenes contratados de acuerdo a lo especificado. Se prohíbe, asimismo, el despido y reemplazo de trabajadores, o la recontractación, para optar por el beneficio.

La norma se encuentra aún en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso y ha recibido la oposición de los gremios sindicales y estudiantiles. En junio del 2017 hubo una

---

<sup>8</sup> «Ley pulpín 2.0: Mintra modificará régimen laboral juvenil». *El Comercio*, Lima, 24 de febrero del 2017. Ver en: [goo.gl/wa34fv](http://goo.gl/wa34fv)

<sup>9</sup> Había ingresado a trámite documentario el año anterior.

fuerte protesta juvenil de rechazo. Se argumenta que persiste el riesgo de despido, dadas las grandes limitaciones de la fiscalización laboral, y que el Estado estaría subsidiando de forma irregular a las empresas en vez de gastar aquel monto en promover capacitaciones. El razonamiento detrás de este proyecto de ley es el mismo que la anterior norma analizada: «El presente proyecto tiene por finalidad crear incentivos económicos que fomenten la contratación formal de jóvenes, quienes por falta de experiencia o de preparación son un grupo vulnerable de cara a la obtención de un empleo formal»<sup>10</sup>.

### *Ley de modalidades formativas o «ley del esclavo juvenil»*

Finalmente, consideremos también el proyecto de ley n° 1215, presentado por la congressista fujimorista Rosa Bartra en abril del 2017 a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte del Congreso de la República, y que fue motivo de debate público recién en febrero del año 2018.

Dicho proyecto de ley plantea modificar dos artículos de la ley n° 28518, Ley de modalidades formativas laborales. En específico, agrega, sobre los tipos de modalidades formativas, una nueva modalidad: «las experiencias formativas en situaciones reales de trabajo».

Esto significa que, aparte de las prácticas preprofesionales, la capacitación laboral juvenil y la pasantía, modalidades ya existentes vinculadas al mercado laboral, los jóvenes estudiantes de centros de educación técnico productiva o institutos de educación superior tecnológicos podrían trabajar en actividades productivas reales, como si aquello fuera parte de su formación, durante su periodo regular de estudios.

---

<sup>10</sup> Proyecto de ley. Ley que promueve la contratación formal de los jóvenes. Ver en: [goo.gl/Ku5LjH](https://goo.gl/Ku5LjH)

Aquella modalidad podría aplicarse en empresas u organizaciones donde se desarrollen labores similares a las de la formación del estudiante (por ejemplo, mecánica, electricidad, confección, etc.). El trabajo sería voluntario y no podría exceder 448 horas en un máximo de tres años, cuatro horas diarias y 20 horas semanales. Finalmente, el estudiante no recibiría «subvención económica alguna»<sup>11</sup>.

Dicho proyecto de ley fue ampliamente rechazado por proponer implementar una modalidad de trabajo gratuito, como si se tratara de jóvenes esclavos. Por tal motivo la prensa lo denominó «ley del esclavo juvenil». Tras extenderse las críticas y desarrollarse una movilización de estudiantes de institutos, la congresista retiró el proyecto.

En la exposición de motivos, tras presentar los datos ya conocidos sobre desempleo juvenil, más algunos indicadores que muestran la poca cobertura educativa superior y la necesidad de trabajadores técnicos en el sector empresarial, se señala:

(...) es necesario que el Estado flexibilice la posibilidad de apertura de las nuevas Experiencias formativas en situaciones reales de Trabajo (...) a fin de favorecer el ingreso masivo de los jóvenes en periodo de formación, al interior de las empresas y del sector productivo (...)<sup>12</sup>.

## ¿Cómo es entendido el problema del empleo juvenil?

El argumento empresarial que sostiene estas propuestas y que se encuentra tanto en sus exposiciones de motivos como en las intervenciones públicas de sus voceros, es el siguiente. Desagregado de forma esquemática:

---

<sup>11</sup> Proyecto de ley. Ley que modifica la ley n° 28518, ley de modalidades formativas laborales. Ver en: [goo.gl/7Ge3nv](http://goo.gl/7Ge3nv)

<sup>12</sup> Proyecto de ley. Ley que modifica la ley n° 28518, ley de modalidades formativas laborales. Ver en: [goo.gl/7Ge3nv](http://goo.gl/7Ge3nv)

- Si disminuyen el desempleo y la informalidad, disminuirá la precariedad laboral.
- El desempleo y la informalidad es especialmente grave en los jóvenes porque tienen problemas de empleabilidad: no cuentan con experiencia, acceden poco a información y están poco capacitados.
- Una población juvenil grande es una posibilidad para reactivar la economía y sostener el crecimiento (bono demográfico).
- Para que los jóvenes sean empleados y se reactive, así, la economía, es necesario dar incentivos para que las empresas formales los contraten y para que las empresas informales se vuelvan formales.
- Los incentivos deben ser económicos. Debe ser rentable su contratación. Por ello, debe promoverse: i) apoyo público con subsidios o beneficios tributarios de algún tipo, y ii) disminución de los costos «no salariales»; es decir, que sea menos costoso contratar jóvenes.
- Si bien los incentivos pueden afectar los derechos laborales y el nivel de ingreso de los trabajadores que recién comienzan su vida laboral, aquello es mejor a que no cuenten con ningún derecho o simplemente no se inserten en el mercado laboral. Una vez dentro, podrán ir en ascenso y sus condiciones mejorarán.

Si analizamos con detenimiento este argumento, veremos que es perfectamente lógico en los términos en que son planteados. Aunque los incentivos para la contratación juvenil formal afecten derechos laborales o puedan considerarse como «moralmente» negativos, no habría otra forma de enfrentar el desempleo y la informalidad, situaciones en que los jóvenes se encuentran, evidentemente, en peor condición.

Sin embargo, este razonamiento se sostiene en, por lo menos, tres supuestos que son discutibles, por no decir abiertamente equivocados. Los sintetizo en el siguiente cuadro.

**Cuadro n° 1**  
**Supuestos del razonamiento empresarial**  
**sobre el empleo juvenil**

**Supuesto 1.** La informalidad es un problema de costos y de trabas burocráticas. Los incentivos a la formalización, por tanto, deben partir de abaratar y facilitar la formalización. El informal no sería formal porque, aun queriendo serlo, le resulta muy caro.

**Supuesto 2.** Será más probable que los jóvenes obtengan empleo si aumentan su experiencia laboral y si están más capacitados. Si se aseguran ambas condiciones, habría menos desempleo juvenil.

**Supuesto 3.** En la formalidad, los trabajadores pueden incrementar su nivel salarial en función de su productividad y ese esfuerzo repercutirá en aumentar la competitividad de nuestra economía. Por tanto, un mercado más flexible, al permitir que el salario se determine por la productividad real del trabajador, premiará el esfuerzo y traerá beneficios para toda la economía.

Analicemos los supuestos. Comencemos con el primero. El concepto de informalidad trae consigo una mirada normativa que no ayuda a entender el fenómeno que expresa. Sería informal todo aquello que escapa a la regulación estatal, todo lo que no es formal. Visto así, el término es un «cajón de sastre» y genera la impresión

equivocada de que se trata de un sector que se desarrolla en paralelo a «la economía formal», o que interactúa externamente con ella.

Basta rastrear cualquier cadena productiva para notar cómo una misma mercancía atraviesa la formalidad y la informalidad constantemente<sup>13</sup>. No se trata, pues, de economías diferentes ni tampoco de agentes económicos aislados unos de otros decidiendo entrar o salir de la formalidad. Por supuesto, en todo fenómeno económico podemos acercar la mirada hasta ver a personas concretas que toman decisiones. Sin embargo, tales personas están situadas en una estructura social mayor que condiciona sus actos.

En el caso de la informalidad laboral, la estructura económica que está detrás podemos descubrirla fácilmente al analizar el tamaño y las características de la oferta y de la demanda de fuerza de trabajo. Los niveles más altos de informalidad se encuentran entre los trabajadores de Mypes (88.63%) y entre los autoempleados (87.31%), unidades productivas y categoría ocupacional donde se concentra la mayoría de la PEA ocupada.

Más del 72.14% de los trabajadores se emplea en estas unidades productivas y un tercio de los trabajadores totales del país «se inventan» sus fuentes de ingresos (36.73% son autoempleados actualmente).

Estas empresas pequeñas, además, muchas veces tienen integrantes relacionados entre sí por vínculos familiares o personales. El dueño es el papá, la tía, el hermano o el compadre, y trabaja tan duro como los «empleados». Son, en rigor, modalidades de autoempleo familiar.

Cuentan, por otra parte, con niveles sumamente bajos de productividad y de ganancia, ubicándose, en su mayoría, en el

---

<sup>13</sup> López Aguilar, Marcos G. «En los límites del discurso sobre la informalidad: un estudio de caso sobre la producción y venta de un polo publicitario en Gamarra». En: Omar Cavero, Fernando Cuadros y Marcos López, autores. *Producción, trabajo y acumulación de capital. Cuaderno de investigación n° 2*. Lima: Emancipación, 2017. Ver en: [goo.gl/2IJK1J](http://goo.gl/2IJK1J)

sector servicios de baja calificación, donde la generación de valor nuevo es prácticamente nula. No son empresas capitalistas, aunque procuren operar como si lo fueran.

El problema económico detrás de esta realidad puede verse como el «juego de las sillas»: todos dan vuelta alrededor de un grupo de sillas hasta que se apaga la música y tratan de sentarse, pero siempre alguien quedará de pie, pues las sillas no son suficientes. La demanda capitalista de fuerza de trabajo es muy pequeña en el Perú y ello genera que una porción grande de los trabajadores simplemente no pueda encontrar un puesto de trabajo asalariado.

¿Esta realidad cambiaría si se rebajan los costos de la contratación formal? Evidentemente no. No se generarían más puestos de trabajo. Lo que sucedería —y ha venido sucediendo desde 1990 con la flexibilización laboral— es que las empresas capitalistas —medianas y grandes— tendrían trabajadores más baratos, pues los umbrales de la formalidad se habrían «informalizado»: como si un profesor, en vez de formar a sus alumnos para que superen la nota 11, hiciera que la nota aprobatoria fuera cinco y esperara que eso solucione los problemas de rendimiento académico de su aula.

La estructura productiva peruana es heterogénea. Los sectores que más crecen, donde se asientan los principales capitales (los interesados en sacar adelante las reformas analizadas en este artículo), tienen muy poca capacidad de generación de empleo. La gran empresa en el Perú emplea a no más del 16.15% de los trabajadores y se ubica en sectores o intensivos en capital y poco relacionados con otras ramas productivas (como la minería, que emplea apenas a uno de cada 100 peruanos), o en sectores en los que obtienen ganancias altas por su presencia oligopólica y que tampoco tienen gran impacto en el empleo (telefonía, salud, pesca, finanzas, etc.).

Al tener en consideración esta realidad económica podemos comprender por qué los cerca de 12 años de crecimiento sostenido

y acelerado del Producto Bruto Interno (PBI) han tenido poco efecto en reducir la informalidad<sup>14</sup>, en elevar el ingreso real<sup>15</sup> y en mejorar sustancialmente la situación de los trabajadores jóvenes.

A ello agreguemos que las medidas de flexibilización laboral implementadas agresivamente desde los años noventa, sustentadas en el supuesto, formulado por de Soto, de que la informalidad se combate reduciendo costos, han debilitado de forma severa al movimiento sindical y han permitido que, dentro de las empresas grandes, formales, se desarrollen prácticas informales y de abierto abuso. Solo basta con constatar que la informalidad laboral dentro de la gran empresa (de más de 200 trabajadores) es de 20.55% en el 2017.

¿Cómo es esto posible si la informalidad era un problema de costos laborales y reducción de trabas burocráticas? Si hemos visto ya que la cuestión de fondo radica en la estrechez de la demanda de fuerza de trabajo, algo que solo cambiará con modificaciones en la estructura productiva, faltaría agregar que la informalidad también responde a la debilidad de la fiscalización laboral.

Si la gran empresa promueve reformas para abaratar el costo de la mano de obra juvenil, al mismo tiempo que presiona por debilitar aún más la ya impotente Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil)<sup>16</sup>, entonces tenemos que, antes que

---

<sup>14</sup> En los años noventa la informalidad bordeaba el 76%. Ver: Morales, R.; Rodríguez, J.; Higa, M.; y Montes, R. *Transiciones laborales, reformas estructurales y vulnerabilidad laboral en el Perú (10098-2008)*. Documento de Economía n° 281. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2010.

<sup>15</sup> Ver: Mendoza, W.; Leyva, J.; y Flor, J. L. «La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010». En: Janina León y Javier Iguñiz, eds. *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones*. Lima: PUCP, 2011.

<sup>16</sup> La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) cuenta solo con 114 inspectores de trabajo y 244 inspectores auxiliares a nivel nacional. Si bien en el año en curso se abrió un concurso para contratar más inspectores, producto de la presión del sindicato de esta institución, la cantidad de inspectores es ampliamente insuficiente. Junto a ello, el presupuesto es escaso y las facultades de fiscalización vienen siendo reducidas.

disminuir, lo más probable es que la informalidad aumente. Si la informalidad es rentable y no es fiscalizada, ¿por qué abandonarla?

Con lo dicho, podemos refutar rápidamente el segundo supuesto que plantea que a mayor experiencia y formación de los trabajadores jóvenes, se reducirá el desempleo juvenil. Si bien aquellas variables pueden aumentar la «empleabilidad» (probabilidad individual de ser contratado), eso no significa que por aquel motivo haya más puestos de empleo.

Ante un número de empleos menor a la cantidad de trabajadores que los pretenden, lo que tendremos (y tenemos) es una severa competencia entre trabajadores, donde la contratación de uno significa la no contratación de otro.

Del mismo modo, aun sin haber tal desplazamiento, la alta competencia laboral tendrá como efecto que los trabajadores estén dispuestos a aceptar peores condiciones de trabajo frente a la amenaza del desempleo: contratos inestables, sueldos bajos, jornadas largas, maltratos diversos, etc.

La muestra más dramática de que la formación no repercute directamente en empleo es el alto subempleo profesional, cercano al 40% el año 2012<sup>17</sup>. Aumentar la empleabilidad del trabajador no es, repitamos, aumentar los puestos de trabajo. En una estructura productiva como la peruana, aquello significa, antes bien, brindar al capital mano de obra calificada a bajo costo, proveerle de fuerza de trabajo calificada mediante capacitaciones subvencionadas por el Estado o por los mismos trabajadores.

Finalmente, veamos el tercer supuesto: un mercado laboral libre permite que el trabajador gane más en función de su productividad. La única forma de que aquel planteamiento sea cierto es que la producción total de una empresa se reparta proporcionalmente

---

<sup>17</sup> Lavado, P.; Martínez, J.; y Yamada, G. *¿Una promesa incumplida? La calidad de la educación superior universitaria y el subempleo profesional en el Perú*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, 2014.

entre los trabajadores en función de sus productividades y que haya estabilidad laboral absoluta. Nada de esto se cumple en la realidad.

Si el trabajador entra al proceso de producción en la forma de mercancía, es decir, alquilando el uso de su fuerza de trabajo por un determinado tiempo y por un salario (precio), el trabajador aparecerá, para ojos del dueño del capital, como un costo. Prueba palpable de ello, aunque suene demasiado evidente, es que en la contabilidad de la empresa la planilla está en la sección de egresos.

Todo economista sabe bien que la naturaleza de la empresa privada es maximizar ganancias, esto es, reducir costos y aumentar ingresos. ¿Por qué razón, entonces, deberíamos esperar que, si el trabajador es más productivo, el dueño de la empresa quiera pagarle, automáticamente, más?

Se podrá decir que lo hará porque aquel trabajador es mejor que los demás, por lo que querrá perderlo, pero si hay otros esperando por el puesto, el aumento de la productividad del trabajador será, antes que motivo para recibir aumentos salariales, condición para no ser despedido.

Un mercado absolutamente flexible, sin protecciones laborales, sin regulación, sin organizaciones sindicales, donde predominan las necesidades del capital, no es un mercado libre, sino la peor pesadilla de esclavitud para los trabajadores. Difícilmente, por tanto, el crecimiento económico que se genere en aquel escenario será favorable «para toda la economía».

Hacia esa realidad se ha venido acercando el Perú en los últimos treinta años y el resultado se refleja en las cifras de precariedad laboral que hemos revisado, así como en un aumento creciente del excedente de explotación, es decir, de la parte de la producción nacional que queda en manos privadas. Aquel indicador pasa, del año 1994 al 2013, de 55.1% a 58.8%<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Series nacionales.

En síntesis, el razonamiento empresarial detrás de las reformas propuestas para enfrentar la situación precaria de la juventud trabajadora no solo se basa en supuestos falsos, sino en una lectura de la realidad perfectamente funcional a su aumento de ganancias e, incluso, favorable al mantenimiento de la realidad que se dice querer cambiar.

## **Estrategia empresarial y modelo de acumulación**

La clave para entender este proceso de presión empresarial por reformas está relacionada a la desaceleración. Es un intento por resarcirse de sus efectos a través de diversos mecanismos. Para comprenderlo, el concepto marxista de «excedente productivo» nos resulta útil.

El excedente no es lo que sobra, como sugiere el nombre a primera impresión, sino aquella riqueza social que es susceptible de ser apropiada, que supera el límite mínimamente necesario para reproducir el ciclo productivo inicial. Ese excedente está creciendo a menor ritmo desde el 2013, pero las expectativas de apropiación empresarial se mantienen altas.

Dicho de forma sencilla, la torta de la producción total se reparte, en la economía capitalista, entre trabajo, capital y Estado, con predominancia, por supuesto, del capital. Hoy la torta crece menos y si el empresariado quiere mantener sus niveles de acumulación, tiene dos opciones: o invierte más e innova, para que la torta total crezca, o impulsa medidas para obtener más a costa de los otros comensales.

Lo primero trae retornos (aunque siempre hay algún riesgo) en el mediano plazo y podría esperarse en un mercado altamente competitivo. Lo segundo trae retornos en el corto plazo, no conlleva riesgos y es esperable en un mercado altamente oligopólico —y con un Estado capturado por el gran capital<sup>19</sup>—.

---

<sup>19</sup> Véanse los diversos trabajos de Francisco Durand al respecto.

El segundo caso refiere al Perú. Las grandes empresas, nacionales y extranjeras, que operan en el país, están interesadas en resarcirse de la desaceleración e, incluso, de aprovecharla para aumentar, so pretexto de reactivación, sus niveles de ganancia de forma extraordinaria y rápida.

Tienen todo a favor para atreverse a ir en esa dirección. Las principales fuerzas políticas están alineadas con sus intereses, los medios de comunicación son manejados por ellos, sus cuadros técnicos han copado la burocracia pública y las fuerzas sociales y políticas de oposición se encuentran debilitadas y divididas.

En estas condiciones, vemos que la reforma laboral juvenil se sitúa dentro de un conjunto de «paquetes de reactivación» y orientaciones de política enfocados en lograr lo siguiente: debilitar la fiscalización ambiental, debilitar la fiscalización laboral, reducir la carga tributaria empresarial, aumentar las posibilidades de privatización directa o indirecta de la función pública, acelerar el otorgamiento de concesiones y, por supuesto, reducir costos laborales.

En el caso de las reformas orientadas a los trabajadores jóvenes, se pueden identificar dos mecanismos bastante claros de obtención de ganancia inmediata. El primero consiste en aumentar los niveles de plusvalía absoluta, es decir, de la extracción de valor de los trabajadores intensificando el trabajo, reduciendo deliberadamente el salario y extendiendo la jornada laboral (algo posible ante el temor al despido).

El segundo mecanismo es la obtención de subsidios públicos que repercutan directamente en la rentabilidad, a partir de evitar el pago de la seguridad social y deduciendo impuestos por capacitaciones (cuya calidad nadie fiscaliza), entre otras modalidades que van en la línea de las reformas ya analizadas.

En resumen, el interés reciente por reformar el mercado laboral para incentivar el empleo y la formalización de los trabajadores jóvenes no solo parte de un entendimiento errado de los problemas

que enfrentan los trabajadores peruanos, sino que responde a un objetivo económico completamente distinto al enunciado.

Es parte de la estrategia de la gran empresa por resarcirse de la desaceleración económica captando de forma abrupta y en corto plazo niveles altos de ganancia a costa de los trabajadores y del Estado, aprovechando su poder y su carácter oligopólico, y confirmando el sentido rentista de su modelo de acumulación.

La reforma laboral propuesta por el empresariado, entonces, y podemos decirlo con la evidencia y los argumentos necesarios, es una amenaza directa a los trabajadores; y podemos decir también, con la coincidencia de la celebración de los 200 años de nacimiento de Karl Marx, que la lucha de clases es una realidad vigente y objetiva, y que el sector empresarial se encarga de confirmarlo en el Perú.



**¿Por qué es casi imposible ser un buen rector  
en una universidad pública?**

---

*Manuel Burga D.*

---

### **Sumilla**

Manuel Burga, rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm) entre el 2001 y el 2006, en tono confesional, explica –desde su perspectiva personal– por qué y para qué llegó al rectorado sin haber siquiera sido decano de su facultad, Ciencias Sociales, solamente animado por la esperanza de transformar su universidad, tal como lo había hecho en el posgrado de su facultad entre 1998 y el 2001. Fue llevado al rectorado por los docentes fundamentalmente, quizá –mirando el mundo político de su universidad– por ser el *outsider* de la competencia de entonces, o tal vez, como solía decir el rector de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y ministro de Educación, Javier Sota Nadal, llegó por accidente. Así pues, según esta experiencia, podría ser una clave para ser un buen rector en las universidades públicas el salir de la docencia y la investigación, sin pasar previamente por la política universitaria. El lector, luego de leer este artículo, podrá evaluar lo que hizo y juzgar sus respuestas para explicar por qué su proyecto no fue continuado.

FUI RECTOR DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS (Unmsm) –en adelante San Marcos– del 2001 al 2006. Durante ese período, con el apoyo de un recientemente creado movimiento docente, Acuerdo Institucional Sanmarquino, desarrollé un proyecto al que denominados: «Universidad abierta al futuro». Así, cuando vivíamos un alucinante período de transición a nivel del país, por las revelaciones, velocidad y originalidad de los acontecimientos, de la dirección de la Unidad de Posgrado (UPG) de Ciencias Sociales, sin siquiera haber pasado por el cargo de decano, pasé a ocupar el cargo de rector de la universidad, muy probablemente con la esperanza –de los que me eligieron, y la mía por supuesto– de hacer de San Marcos lo que había hecho en la UPG.

### **El desafío de hacer realidad un proyecto**

Algunos me decían, cuando estaba en la dirección de la UPG, que había logrado el milagro de reunir docentes, contratados en un 60%, que provenían de universidades privadas y públicas de la capital, muy calificados (con los grados de magister y doctor), para compartir las aulas con docentes visitantes de universidades norteamericanas y latinoamericanas. Ello se pudo lograr gracias a cinco líneas de financiamiento externo para becar a estudiantes y

ofrecer compensaciones extras a los docentes. ¿Era posible hacer algo similar a nivel de toda la universidad, con 20 facultades muy diferentes, 3000 docentes y casi 30 mil estudiantes de pregrado? Era verdaderamente un desafío, y como era (éramos debería decir) relativamente jóvenes, y con una enorme experiencia universitaria, sobre todo en universidades extranjeras, lo asumí con una entrega total.

Acuerdo Institucional Sanmarquino ganó las elecciones a la Asamblea Universitaria en abril del 2001 con la lista número 1. Luego, aproximadamente una semana después de estas elecciones, los cuarenta asambleístas elegidos de este movimiento docente, en una plenaria interna, me eligieron para candidatear para el rectorado en el proceso eleccionario que se llevó a cabo en la Asamblea Universitaria recién elegida. Pero para sorpresa de los integrantes de Acuerdo Institucional Sanmarquino, un grupo minoritario, cuyo candidato obtuvo 6 de 40 votos en la plenaria interna, descontentos con este resultado, desde el interior mismo del movimiento, provocaron un cisma que le restó energías a un movimiento nuevo, innovador, que buscaba articularse con el proceso de restauración de la democracia en el país. Pero algunos no lo entendieron así y recurrieron a la tradición política de cuestionar la elección interna, más aún abandonar nuestro movimiento, dialogar con los representantes de la lista número 3, a quienes habíamos derrotado en las elecciones a la Asamblea Universitaria, para luego asumir la representación de esta lista, elegir su candidato y competir con nosotros en la elección que se desarrolló en la Asamblea Universitaria que se instaló en la cuarta semana de mayo de ese año 2001 para elegir sus máximas autoridades. El 30 de mayo, a pesar de este cisma, en un ambiente inédito para mí, pero frecuente en las universidades públicas, incluso en San Marcos, fui elegido rector y de inmediato entré en funciones, afrontando el desafío que algunos de nosotros nos habíamos propuesto: transformar San Marcos en una universidad de investigación, calidad, pertinente con lo que

el país necesitaba entonces, recuperando, al mismo tiempo, su liderazgo en la educación superior universitaria nacional. Muy pronto entendí, como todos los que me acompañaban, que había que definir el proyecto, el modelo de universidad, su visión, las ideas y obras concretas en las que se iban a sustentar los cambios, y que era fundamental elaborar un plan estratégico que nos sirviera de orientación.

No me amilané, ni los que me acompañaban, a pesar de los vientos en contra, los escepticismos, los resentimientos y las soterizadas campañas de oposición. El proyecto, al final de los primeros 15 meses de gestión, lo tenía muy claro, luego de un necesario aprendizaje para conocer la institución, su inserción en el sector educación, sus potencialidades y limitaciones. Todo esto lo hice público en el libro *Invitación al diálogo. Balance y propuesta*, en el cual, con el recurso de la teoría, la experiencia, las relaciones y mucha dedicación, anunciaba que:

(...) hay que mirar al futuro y buscar soluciones en nuevos escenarios y por eso es que propongo más que un modelo, **una actitud**. «Universidad abierta al futuro» es una apuesta por buscar soluciones nuevas para problemas nuevos. Un modelo en construcción y en esa dirección hemos dado los primeros pasos<sup>1</sup>.

Con el libro en la mano, en los meses de setiembre y octubre del 2002, llevando ejemplares para todos los integrantes de los diferentes órganos de gobierno, visité las veinte facultades, esperando escuchar nuevas ideas que puedan enriquecer la propuesta. La recepción fue muy buena, había un nuevo gobierno nacional y se despertó un entusiasmo mayor al que esperábamos. Así por ejemplo, autoridades de algunas facultades membretaron su papelería con este nombre, «Universidad abierta al futuro»; el rectorado mismo, llevado por este entusiasmo, frente a la Plaza

---

<sup>1</sup> Burga, Manuel. *Invitación al diálogo. Balance y propuesta*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm), 2002.

de los Molles, en la ladera occidental del Estadio de San Marcos, pusimos este mismo nombre en letras de concreto, con la mejor intención y mucho compromiso.

Ese era el reto que nos propusimos afrontar: transformar el rostro, por fuera y por dentro, de una institución de mucha tradición y antigüedad en nuestro país. Igualmente queríamos mejorar las condiciones materiales y académicas de nuestros docentes, así como acercar a los estudiantes a los cambios que se producían en el mundo y en nuestro país. No descuidamos los aspectos culturales, por eso creamos el premio anual San Marcos a la excelencia artística, e hicimos cuatro premiaciones, en cuatro años, en el hermoso Teatro Auditorio Ella Dunbar Temple, donde nos reunimos para premiar a cantantes y compositores de música andina, popular y clásica peruanas. Eso era una parte pequeña del reto, el entretenimiento cultural y el reconocimiento a valores artísticos nacionales, que desaparecía tan pronto como terminaban las funciones, pero lo que sí quedaba eran los cambios pequeños y los estructurales que poco a poco iban construyendo el modelo de universidad que habíamos imaginado.

Y eso es lo que quisiera contarles en este artículo, cómo logramos poner en marcha este proyecto, lo que hicimos, lo que quedó en el camino y por qué hemos usado esta pregunta como título: ¿por qué es casi imposible ser un buen rector en una universidad pública?, que espero responder en la parte final de este artículo, a la vez que espero este sea útil para comprender la situación actual de la universidad pública peruana. Ahora paso a presentar lo que hicimos.

## **El traslado de la administración central al campus**

Este fue el cambio más importante que pusimos en marcha en los primeros ocho meses de gestión, cuando San Marcos conmemoraba sus 450 años de existencia institucional. El gobierno del presidente

Valentín Paniagua, que presidía la Comisión Pro San Marcos, a través de su ministro de Economía, autorizó una asignación especial de cuatro millones a la universidad por este aniversario, con los que completamos los 12 millones que necesitábamos para la construcción de la sede central administrativa en el campus universitario. Al arquitecto Reinaldo Ledgard le tomó seis meses elaborar el diseño. Construcción Civil, centro de producción de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), se encargó de la construcción de la obra, mientras que la Universidad Nacional Agraria La Molina (Unalm) atendió la supervisión con el apoyo de los laboratorios de resistencia de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Así, el 12 de febrero del 2003, cuando se cumplieron 100 años del nacimiento de Jorge Basadre, se inauguró este hermoso edificio que lleva su nombre. Esta edificación cobija también, en un espacio subterráneo, en el frente oriental del edificio, el Teatro Auditorio Ella Dunbar Temple, con 450 butacas, diseñado para las presentaciones del Ballet de San Marcos, una orquesta sinfónica y todas las actividades importantes de la universidad.

Así dejamos, contra todas las advertencias y pronósticos pesimistas que nos recomendaban no mudar la administración a un lugar muy vulnerable, las 36 oficinas en el edificio John F. Kennedy, en la primera cuadra de la avenida República de Chile, para ocupar un edificio inteligente y dejar de pagar 28 mil dólares mensuales de alquiler. La Sede Administrativa Central Jorge Basadre se levantó frente a la Biblioteca Central Pedro Zulen, creando un nuevo espacio central en el campus, al que bautizamos como Plaza de los Molles. Esta obra consolidó, como lo acabo de indicar, una alianza estratégica entre San Marcos, la UNI y la Unalm llamada: Alianza Estratégica de la Universidad Peruana, demostrando que sí era posible una colaboración efectiva entre instituciones aliadas en un hecho tan concreto como la construcción de un edificio. Los 18 molles donados por la Unalm que dieron nombre a la plaza

donde está la sede, son un homenaje a la amistad con esta aliada, siendo este árbol, que podemos encontrar en todas las regiones del país, un símbolo también de nuestra apuesta por el cuidado de la naturaleza.

## **La Oficina Central de Calidad Académica y Acreditación (Ocaa)**

En el año 2002, por otro lado, comenzó a circular en Internet el primer *ranking* de las 500 mejores universidades del mundo elaborado por la Jiao Tong University de Shanghái. Inmediatamente nuestra Oficina Central de Calidad Académica y Acreditación (Ocaa), recién creada, publicó este *ranking*, con presentaciones analíticas, haciéndolo circular profusamente dentro de la universidad. Ninguna universidad peruana, ni pública ni privada, aparecía en este *ranking*. Lo que comenzó a preocupar a todos los universitarios peruanos. Pero a nosotros nos interesaban los indicadores que utilizaban para hacer su clasificación, tomándolos en cuenta en el trabajo de construcción de indicadores de gestión de la calidad en nuestra universidad, lo que condujo a que los responsables de esta oficina organicen reuniones de trabajo con expertos de Brasil, Chile y México, que nos visitaron para contarnos sus experiencias y mostrarnos sus propias guías. Finalmente, luego de un largo trabajo, a inicios del 2006, la Ocaa publicó *47 Indicadores de gestión de la calidad en la UNMSM*. Esta se distribuyó en las 20 oficinas articuladas con la Ocaa existentes en cada una de las facultades, creadas previamente para el acopio de información y la posterior elaboración de los estándares de calidad.

## **Gobierno electrónico**

Cuando iniciamos nuestra gestión, encontramos una red telemática con dos megabytes de salida a Internet, subiéndola, en los primeros

tres años, a 17 megabytes. Hay que recordar que las tarifas por estos años eran aún bastante caras, por lo tuvimos que recurrir a los técnicos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), institución que tenía entonces aproximadamente 120 megabytes de salida a Internet, para que nos visitaran y nos dejaran sugerencias y recomendaciones para modernizar nuestro sistema en el campus, así como las conexiones de todas las facultades y centros de investigación que funcionaban en Lima y en provincias.

Los sistemas principales de nuestro futuro gobierno electrónico eran los siguientes:

**a) Sistema de Eficiencia en la Gestión de la Universidad San Marcos (Segusm)**

Este sistema está integrado por los siguientes módulos: planificación (presupuesto), abastecimiento, tesorería (planillas), contabilidad y recursos humanos. Para elaborarlo invitamos a los profesores y estudiantes de los últimos ciclos de la Facultad de Ingeniería de Sistemas e Informática a sumarse a este proyecto, quienes realizaron actividades de acopio de información de las oficinas y del diseño de los sistemas. Esta labor no fue fácil pues muchos empleados tenían temor a perder sus puestos.

**b) Sistema Único de Matrícula (SUM)**

El 2001 encontramos este sistema funcionando. El SUM permitió a la universidad, por primera vez, que se organizaran y respetaran los cronogramas de matrícula, exámenes y de entregas de notas al final de cada ciclo. Más aún, con la aplicación de sencillas herramientas estadísticas el SUM nos permitió conocer el número exacto de alumnos matriculados por facultad y escuela profesional; a conocer a los estudiantes del tercio y quinto superiores; a hacer seguimientos transversales de rendimiento desde el ingreso a la universidad; y a tener

información confidencial muy valiosa para conocer el rendimiento académico del estudiante sanmarquino.

### **c) Sistema de Trámite Documentario (STD)**

Este sistema sirve para dar transparencia y eficiencia a los procesos administrativos en la universidad. Así, cualquier empleado, usando sus claves de acceso, o cualquier usuario externo, podía conocer la situación de sus expedientes, el itinerario que había seguido, que en el caso de la expedición de certificados de notas y de diplomas de grados y títulos eran de una criticada lentitud.

### **d) Sistema Único de Bibliotecas (SUB)**

El objetivo era unir los catálogos electrónicos de la biblioteca central con los catálogos de las bibliotecas de las 20 facultades.

Cabe recalcar en este punto que el sistema de 47 indicadores de gestión de la calidad también podría ser parte, en un futuro muy cercano, del gobierno electrónico de la universidad, lo que podría permitir cruzar información y llegar a conclusiones muy valiosas para la gestión académico-administrativa.

## **Los docentes: hacia una universidad de calidad**

El 2005 nuestros docentes nombrados eran 2629 y los contratados solamente 463, dando un total de 3092 docentes en San Marcos. Del 85% de nombrados, entre los cuales una gran proporción pertenecían a las categorías de principal y asociados, los auxiliares representaban no la base de la pirámide sino la base de una suerte de rombo. Los sueldos promedios de nuestros docentes, el 2002, calculados en dólares, se encontraban realmente lejos de las remuneraciones de sus similares de la UNAM, la Universidad de Chile y la Universidad Nacional de Colombia. Eran remuneraciones

ciertamente de pobreza que, de alguna manera, explicaban el deterioro material y académico de sus docentes, hecho que arrastró a la universidad pública a la pérdida de calidad en los últimos 30 años. También hacia el 2005 se tenía que solo el 20% de los docentes de San Marcos tenía el grado académico de magister y el 18% el de doctor. La mayoría de esos grados fueron conseguidos en universidades peruanas, públicas y privadas, sin ningún financiamiento estatal, con grandes sacrificios personales y familiares, dado que el posgrado, hasta hoy, se financia con el pago de las mensualidades de los matriculados.

En estas condiciones, la apuesta era iniciar un proceso, por no decir una lucha, para que se cumpla el artículo 53 de la ley universitaria 23733 de 1983, el cual mandaba homologar las remuneraciones de los docentes universitarios con las que perciben los magistrados judiciales en los tres niveles: juez de primera instancia, juez superior y supremo. Para esta tarea, en la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), un poco en serio un poco en broma por lo inverosímil del propósito, el 2005 se formó una comisión de rectores, entregando la presidencia al rector de San Marcos, para ver muy probablemente si sucumbía en el intento. Es así como esta comisión entra en actividades, con reuniones en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), acompañados por representantes del Ministerio de Educación (Minedu), de la Federación Nacional de Docentes Universitarios del Perú (Fendup) y de algunos congresistas de la República que se sumaron a las negociaciones. La Fendup, en un largo proceso de reclamos, jugó un papel clave, de primera, conduciendo adecuadamente una huelga general indefinida, que terminó a fines de noviembre del 2005 en el campus de San Marcos con una huelga de hambre que llamó poderosamente la atención y que había interrumpido las clases en todas las universidades públicas de entonces. Esto finalmente condujo, en la primera semana de diciembre, a las negociaciones finales y a la promulgación del Decreto Supremo que aprobaba el cumplimiento del artículo 53,

donde se estableció un cronograma de incrementos que se inició con el pago de un 15% en abril del 2006.

El 85% del aumento restante se hizo efectivo durante el segundo gobierno de Alan García, entre el 2006 y el 2011, en entregas que pulverizaron los beneficios salariales que podrían haber dinamizado la situación de los docentes universitarios luego de una prolongada espera de 22 años<sup>2</sup>. Las remuneraciones de los docentes universitarios, en sus tres categorías, pero fundamentalmente en las de principal y asociado, que representaban aproximadamente un 40% de las remuneraciones de los docentes universitarios en Brasil, Chile y México, mejoraron considerablemente, no así la de los auxiliares. Esta oportunidad pudo haberse convertido en el inicio de una reforma universitaria si se hubiera tomado en serio, incluso si los mismos docentes la hubieran hecho, pues todo lo realizado terminó solamente como una victoria sindical, reivindicativa y salarial, y no como una inversión, lo que hubiera podido tener repercusiones positivas en la universidad pública.

Recuerdo que entre el 2001 y el 2006, gobierno de Alejandro Toledo, y entre el 2006 el 2011, gobierno de Alan García, el presupuesto de educación superior universitaria era considerado un gasto, no una inversión, premisa desde la cual se partía en las negociaciones con los funcionarios del MEF, en todos los niveles. No había manera de convencerlos, como sostenía el Banco Mundial (BM) desde 1963<sup>3</sup>, de que no existía mejor forma de incrementar la calidad de los recursos humanos que invirtiendo en educación, especialmente en la superior. Esta posición, afortunadamente,

---

<sup>2</sup> No se podía esperar otra cosa de un gobierno que tuvo como ministro de Educación a José Antonio Chang, rector de la Universidad Particular San Martín de Porres, que volvió a su cargo el 2011, siendo uno de los ministros del sector que más ha durado, muy probablemente por su ausencia y desinterés en la educación pública.

<sup>3</sup> Así lo dice Justin Lin, vicepresidente senior y economista del Banco Mundial: «Desde 1963, el Banco Mundial ha estado promoviendo la educación terciaria (universitaria) como un instrumento para aumentar el desarrollo y reducir la pobreza». Ver en: Salmi, Jamil. *El desafío de crear universidades de rango mundial*. Washington D.C.: Banco Mundial (BM), 2009.

se ha vuelto más evidente en los últimos años, sobre todo desde que el BM publicó el libro *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*, de Jamil Salmi<sup>4</sup>. Este autor introduce la noción de universidad de rango mundial y propone interesantes preguntas que podemos parafrasear así: ¿Es posible aspirar en el Perú a crear una universidad de rango mundial como lo han hecho en países como Singapur y Malasia? ¿Podemos tener universidades de investigación y de formación en este nivel de rango mundial? Antes de responder quisiera citar una de las principales conclusiones de Jamil Salmi: las universidades de rango mundial se caracterizan por ser instituciones de «altas concentraciones de talento, abundancia de recursos y modos de gobernar muy flexibles». En consecuencia, aspirar a una universidad de rango mundial, como las que ya existen en Brasil, Chile y México, por ejemplo, es aún un sueño imposible en nuestro país. Aunque debo decirlo, sin temor a equivocarme, que solamente un Estado con recursos considerables, como el nuestro, podría aspirar a tener algunas universidades públicas de gran calidad, meta a la que también podrían llegar algunas universidades privadas asociativas importantes, ahora bien ubicadas en los *rankings* internacionales.

## **Universidad abierta al país y al mundo**

Tan pronto me incorporé a la ANR, en junio del 2001, comencé a desarrollar afinidades y proyectos comunes para acercar a San Marcos a las mejores universidades del país, sean estas públicas o privadas. Con Francisco Delgado de la Flor y Roberto Morales Morales, en un acto público en marzo del 2002, anunciamos la creación de la Alianza Estratégica de la Universidad Peruana, con la esperanza de desarrollar proyectos comunes para brindar

---

<sup>4</sup> Salmi, Jamil. *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*. Washington D.C.: BM, 2003.

facilidades a nuestros estudiantes y docentes en el uso de bibliotecas, laboratorios o instalaciones deportivas.

Viejos lazos de amistad y simpatía nos unían particularmente con la UNI, pues esta funcionó unos meses en el Patio de los Jazmines de nuestra casona cuando se creó en 1876. Con Salomón Lerner Febres y Oswaldo Zegarra Rojas, rectores de la PUCP y de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH), respectivamente, iniciamos conversaciones para establecer formas de colaboración, como crear la Red Académica Peruana (RAAP) para Internet 2, que asociaba a seis universidades con el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (Inictel) y el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Concytec), en un esfuerzo por potenciar el trabajo de nuestros investigadores. En el caso de la PUCP, desde 1917 y hasta fines del Oncenio de Leguía, tenía relaciones orgánicas con San Marcos. La UPCH, por su parte, había surgido en 1961 como consecuencia de un cisma en la Facultad de Medicina San Fernando de nuestra institución. Era, pues, tiempo de volver a mirar a nuestros vecinos y establecer alianzas.

El 2003, el rector de la UNAM, Juan Ramón de la Fuente, invitó a San Marcos a formar parte de la Red de Macrouiversidades de América Latina y El Caribe para afianzar nuestra relación institucional que se había iniciado el 2002 con un encuentro en la Universidad de Salamanca, cuando ambas instituciones cumplíamos 450 años de existencia, y luego de la visita del Secretario General de la UNAM para hacernos entrega de 6000 títulos para nuestra biblioteca central. Igualmente recibimos apoyo de sus técnicos en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para modernizar nuestra red telemática, así como de uno de sus consejeros deportivos para relacionarnos con Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. (Telmex), con la intención de buscar apoyo para nuestro equipo de fútbol que estuvo a punto de ser campeón de la segunda división el 2006. Este acercamiento a la UNAM fue el

inicio de un proceso de suscripción de convenios con universidades latinoamericanas, europeas y norteamericanas que movilizó a jóvenes profesores de nuestra universidad, así como nosotros recibimos a varios de ellos en nuestras diferentes facultades.

## Universidad de investigación

El mito de que los docentes de San Marcos son a la vez excelentes investigadores debe de haber surgido con la generación de los años 50, en la que encontramos a científicos, literatos, humanistas y escritores, entre otros. También la generación del Centenario, a la que perteneció Raúl Porras Barrenechea, Luis A. Sánchez, Jorge Guillermo Leguía y Jorge Basadre, nos pudo dejar esa impresión. Quizá el mismo Basadre, con su obra *Historia de la República*, publicada en 1939, alimentó el mito al escribirla como profesor de nuestra universidad, lo que no fue exactamente así. Él fue profesor en la Facultad de Derecho y se retiró bastante joven, a los 51 años, cuando empezaba a desarrollar dicha obra, convirtiéndose en un historiador a tiempo completo. Muchos de los docentes investigadores de mi generación, por ejemplo, de los años 60, estudiaron en San Marcos, recibieron de ella sus primeros grados, pero luego se doctoraron con becas de estudios en el extranjero, para después regresar a investigar en Organizaciones No Gubernamentales (ONG) con fondos internacionales, y continuar con becas hasta hace muy pocos años.

San Marcos empezó a cambiar en el período 1995-2000 al crearse el Consejo Superior de Investigación Científica, en un momento en que se comenzó a financiar las investigaciones de los docentes calificados de los institutos de investigación de las facultades. Aunque las intenciones eran buenas y la propuesta tenía futuro, el financiamiento era más bien simbólico, teniendo como objetivo el hacer cumplir la carga que les correspondía a los profesores de dedicación exclusiva y tiempo completo. Con esta misma

finalidad, que San Marcos sea una universidad de investigación, la Asamblea Universitaria, a mediados del 2005, aprobó la creación del Vicerrectorado de Investigación, tal como existía entonces en la UPCH, adelantándonos a la ley universitaria del 2014, que entró en funciones en la siguiente gestión rectoral.

Actualmente, de acuerdo al artículo 86 de la ley 30220, se define la condición de profesor investigador, con lo que se ha comenzado una nueva etapa en la universidad pública peruana. San Marcos, hoy en día, tiene un aproximado de 235 profesores investigadores reconocidos en el Registro Nacional de Investigadores en Ciencia y Tecnología (Regina), percibiendo por ello un incremento del 50% de su remuneración homologada. Ellos son los profesores que pueden demostrar que tienen publicaciones en revistas científicas arbitradas, que poseen proyectos de investigación y que desempeñan funciones docentes, todo al mismo tiempo. Esta es una de las consecuencias poco conocidas de la actual reforma universitaria en marcha.

### **Algunas respuestas**

Entonces, ahora puedo volver a la pregunta inicial: ¿por qué es casi imposible ser un buen rector en una universidad pública? La pregunta tiene sentido y los lectores casi pueden adivinar la respuesta: lo que iniciamos como proyecto el 2001, la «Universidad abierta al futuro», que terminó a fines de mayo del 2006, no tuvo continuidad. Sin embargo, debe recalcarse que, aunque con muchas precisiones que ahora no puedo hacer, los seis cambios señalados en este artículo continúan en la actualidad, pero sin haberse consolidado como hubiera sido lo deseable.

Entonces, ¿cómo explicar lo sucedido? Ofreceré solamente tres respuestas, que quizá son las fundamentales, pero no las únicas: a) Los recursos provenientes del tesoro público, hasta ahora, en el caso de la Unmsm, cubren solamente el 55% del presupuesto

total, por lo que las autoridades tienen que generar recursos propios, provenientes prioritariamente del examen de admisión, la academia pre San Marcos, de los programas de posgrado y/o de otros centros de producción, lo que impide o desvía cualquier intento de fomentar una universidad de calidad; b) los docentes de la universidad, su capital humano, han sufrido un proceso de deterioro desde los años 80, por el incumplimiento de la ley 23733, sea por la ausencia de disponibilidad presupuestal y por la hegemonía de una economía neoliberal en los últimos 30 años que ha priorizado a la universidad privada societaria, con fines de lucro, en detrimento de la universidad pública y de la privada asociativa. Es por ello que los docentes difícilmente pueden confiar en un modelo que les exige calidad y altos grados, pero que no les ofrece ningún programa de ayuda para seguir estudios de posgrado y obtener las credenciales académicas que ahora con la nueva ley se les exige; y, finalmente, c) el gobierno de la universidad, representativo de esas mayorías docentes y estudiantiles que, además de desconfiar de cualquier proyecto de universidad de calidad, en los que hasta podrían perder sus puestos, participan más bien en ciegas disputas por el poder, donde las mayorías parecen preferir la estabilidad institucional que cualquier cambio que podría alterar la situación actual.



## Érase una vez un alcalde Castañeda...

*Hernán Núñez G.*

### **Sumilla**

Este artículo resume las evidentes irregularidades y principales hechos de corrupción encontrados en la tercera gestión del alcalde Luis Castañeda Lossio al frente de la Municipalidad Metropolitana de Lima, y cómo su aprobación ha ido disminuyendo. La administración de los parques metropolitanos, así como la construcción del *bypass* y la alameda de la avenida 28 de julio – ambas obras de la concesión Línea Amarilla – son los casos más resaltantes.

De igual manera, se evidencia lo poco que se ha hecho para continuar la reforma del transporte. Pero también da cuenta de los intereses económicos que se han favorecido con decisiones adoptadas en este rubro por Protransporte, como la no realización de una licitación pública para el sistema de recaudo de pasajes, donde se está favoreciendo a una empresa privada.

Por último, explica cómo la poca transparencia y nulo manejo democrático del Concejo Metropolitano de Lima son algunos de los motivos para emprender la campaña «Habla Castañeda», la misma que logró articular un vasto sector vecinal que se convirtió, en buena cuenta, en la principal oposición del burgomaestre. Una oposición que no nace desde la política partidaria sino del ejercicio del derecho ciudadano a la información y la crítica, a la protesta y la propuesta.

LUIS CASTAÑEDA LOSSIO ESTÁ POR TERMINAR SU TERCER PERIODO al frente de la Municipalidad Metropolitana de Lima. La gran mayoría de medios de comunicación y analistas políticos coincidían en caracterizarlo como una autoridad que no hablaba mucho, pero que hacía bastante obra; esto acompañado de una efectiva campaña mediática en una ciudad con déficit de infraestructura, generó en sus dos primeras administraciones una alta aprobación vecinal.

Sin embargo, actualmente Castañeda tiene una de las desaprobaciones más altas durante sus casi 12 años como alcalde de nuestra ciudad. ¿Qué es lo que ha ocasionado esta situación?

Una primera explicación es que, a diferencia de sus dos periodos anteriores, el Concejo Metropolitano de Lima ha sido más visible. Precisamente la revocatoria promovida por Solidaridad Nacional (partido de Castañeda) tuvo como consecuencia poner los reflectores no solo en la figura de Susana Villarán, sino también en los regidores, quienes igualmente fueron sometidos a la consulta popular. Este efecto *boomerang* ha permitido que, a pesar de haber una minoría fiscalizadora, se puedan cuestionar los malos manejos de la actual gestión municipal. Y si bien no todos los medios de comunicación fiscalizan a Luis Castañeda con la misma intensidad que, por ejemplo, a la ex alcaldesa Villarán, las redes sociales han permitido difundir las irregularidades cometidas en el municipio.

Un segundo motivo es el desgaste propio de una autoridad a la que se le han acabado las ideas. Durante los años anteriores, Castañeda logró colocar un sello a su gestión: las escaleras en los cerros, los Hospitales de la Solidaridad y el Metropolitano. No obstante, en esta tercera administración no solo no ha tenido nada que mostrar, sino que importantes obras y reformas que contaban con alta aceptación de los limeños, y que habían sido puestas en marcha, fueron paralizadas o dejadas de lado.

Un tercer elemento es la articulación vecinal que se ha logrado a través de la demanda de rendición de cuentas bajo el lema «Habla Castañeda», la misma que no solo logró que el alcalde responda a regañadientes 140 preguntas sobre el uso del dinero público luego de validar más de 25 000 firmas, sino que ha servido de plataforma vecinal para visibilizar una serie de reivindicaciones vecinales desconectadas territorialmente entre sí, aunque muy similares en esencia.

Pero vayamos por partes y cucharadas. Hagamos un repaso a los hechos más cuestionados durante esta administración municipal.

## **El transporte nuestro de cada día**

La reforma del transporte involucraba la creación de un sistema integrado que permitiera tener un único mecanismo de pago: una tarjeta con la cual poder viajar en el Metropolitano, los buses de los corredores complementarios y el tren eléctrico.

Una de las primeras decisiones de Castañeda y sus regidores fue dejar sin efecto todas las ordenanzas que significaban el marco legal para modificar el sistema de transporte que todavía padecemos. Así volvimos a las autorizaciones de rutas tras cumplir una serie de nimios procedimientos administrativos, en vez de todos los requisitos de formalidad que implicaba la reforma. De igual manera, fueron canceladas las licitaciones del resto de rutas

que componen el sistema integrado, dejando vigentes solo las cinco rutas que ya tenían contrato desde la gestión anterior<sup>1</sup>.

De otro lado, la gestión anterior emprendió en el 2014 una licitación para seleccionar a la empresa responsable de implementar el sistema de recaudo, la cual también fue anulada por Luis Castañeda apenas asumió la alcaldía. Han pasado tres años y, en vez de cumplir con organizar una nueva licitación, la gestión actual pretende implementar un sistema provisional de cobro electrónico, eligiendo a dedo y de manera ilegal a la empresa que brinde el servicio.

La Ordenanza Municipal n° 1613 establece que para definir la empresa que realice la recaudación electrónica debe hacerse un concurso público. Sin embargo, el directorio de Protransporte ha decidido modificar el Manual de Operaciones de los Corredores con la finalidad de instaurar una recaudación electrónica «provisional», no prevista en la norma, y permitir que sean los propios operadores de buses y el Scotiabank, que administra los fondos del fideicomiso, quienes se encarguen de seleccionar y contratar, respectivamente, a la empresa recaudadora.

Es tan irregular la manera como quieren validar esto que en la práctica pretenden que una decisión administrativa esté por encima de una ordenanza que tiene rango de ley. Además, se está desnaturalizando el contrato porque no es función del Scotiabank ni de los operadores de buses realizar esta labor. Es decir, Protransporte renuncia a su competencia y delega en actores privados la definición de un servicio público, disponiendo estos,

---

<sup>1</sup> Estos son: Arequipa - Garcilaso - Tacna; Javier Prado - La Marina - Faucett; Brasil - San Juan de Lurigancho; Carretera Central; y Panamericana Norte - Evitamiento - Panamericana Sur. Los tres primeros corredores funcionan de manera incompleta y deficiente, ya sea por la competencia con colectivos informales, porque no se han retirado el resto de rutas que aún conviven con los nuevos buses, o porque no se ha implementado toda la ruta. Los dos últimos corredores aún no tienen fecha de operación, afectando a los vecinos del Norte, Sur y Este de la ciudad.

además, de recursos de naturaleza mixta (públicos y privados), como son los ingresos del sistema.

Lo que está detrás de esta decisión es claramente favorecer a la empresa que se encargue del recaudo electrónico. Pero no se trata de cualquier empresa, sino de ACS Xerox, que actualmente tiene la concesión de recaudo del Metropolitano, y que sería la única que cumple con los requisitos técnicos que convenientemente ha establecido Protransporte.

La licitación permitía generar las condiciones para asegurar que ese conocimiento, ese *know-how* que está protegido por el derecho de la propiedad intelectual, pueda ser transferido de manera ordenada a cualquier empresa que resulte ganadora, con el objetivo de que sea capaz de implementar un sistema de recaudo efectivamente integrado. Ya sin este proceso, la única manera de garantizar una adecuada integración es otorgándola a quien en buena cuenta ya lo realiza, al menos en una parte del sistema, o sea, ACS Xerox.

Es importante aclarar que el recaudo de pasajes significa – solo en los corredores complementarios cuando estén plenamente implementados – aproximadamente 182 millones de soles anuales. Si a eso le sumamos los casi 37 millones de soles que cada año recauda el Metropolitano, estamos hablando de alrededor de 219 millones de soles por año, que irán a las cuentas de una empresa elegida a dedo y que mantiene demandas judiciales contra la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Los voceros de Protransporte aseguran que este servicio va a ser provisional. En realidad, esa «provisionalidad» es de tres años, valga decir, casi todo un periodo municipal. Una bomba de tiempo para el siguiente alcalde de Lima.

## Los parques de Lima

No cabe duda que nuestra ciudad necesita más árboles y parques. Sin embargo, este déficit de áreas verdes ha sido utilizado para justificar escandalosos casos de corrupción en la Municipalidad Metropolitana de Lima.

El Servicio de Parques de Lima (Serpar) viene implementando desde el 2015 un proyecto de arborización valorizado en 15 millones de soles que los propios funcionarios reconocen en informes internos tiene altísimos sobrecostos.

De hecho, esto no es lo único grave, sino que incluso se han falsificado documentos para favorecer a proveedores que, además, nunca entregaron los productos que se les compraron. A pesar de que todo esto está demostrado, el proyecto se mantiene ahí, intocable.

Desde fines del 2016, los propios funcionarios alertaban que se estaban comprando árboles a 35 soles cuando en los viveros del Serpar estos se producen a cuatro soles. De igual manera, señalaban que luego de hacer una revisión de las zonas consideradas en el proyecto, que contempla apenas a 13 distritos de 24, solo se podrían plantar alrededor de 300 mil árboles cuando el objetivo era sembrar un millón. Entonces, cabe preguntarnos, ¿qué pasaba con los 700 mil árboles restantes? Se pensaba comprarlos con un costo sobrevaluado para ni siquiera saber qué hacer con ellos.

Justamente por esas fechas, la ex gerente de áreas verdes le recomendaba al secretario general del Serpar la cancelación del mencionado proyecto, pues este presenta «incongruencias y distorsiones, además de realizar gastos innecesarios». Al mismo tiempo se comunicaba que no era necesario destinar los S/. 15 millones cuando los objetivos podían cumplirse con poco más de un millón de soles. Poco después, los funcionarios que hicieron estas observaciones fueron removidos de sus cargos, en una clara represalia por tener una voz disonante dentro de una administración dispuesta a sacar esta compra como sea.

Ya en los primeros meses del 2017, el propio secretario general del Serpar firmó una resolución en la que da cuenta no solo de inocultables sobrecostos sino de cotizaciones y actas de recepción de bienes falsificadas para favorecer a un proveedor, además de reconocer que por lo menos 10 mil árboles nunca llegaron a las instalaciones de Serpar a pesar de que ya se había pagado por ellos. Es decir, «árboles fantasmas» que existen solo en las boletas de pago, mas no en la realidad.

Esta no es la primera vez que la administración de Serpar se ve inmersa en una controversia. Anteriormente se demostró que unas personas que se dedicaban a vender pollos en el Cercado de Lima habían resultado favorecidas como responsables de trabajos de mantenimiento en los parques zonales, labores valorizadas en más de dos millones de soles.

Luego se supo que con dinero de esta institución se había pagado de manera ilegal un encarte de 24 mil soles para favorecer expresamente a un diario de circulación nacional, con el objetivo de que este ayude mediáticamente a la gestión del alcalde justo cuando se había denunciado los vínculos de Giselle Zegarra, exfuncionaria de confianza de Castañeda, con el otrora mandamás de la empresa brasileña OAS, actualmente preso por corrupción. Ni qué decir de cómo Serpar, sin contar con todos los informes técnicos necesarios, cedió 43 hectáreas de un terreno destinado a un parque zonal a una asociación vinculada al Sodalicio para que construya un cementerio privado en Ancón.

Todas estas situaciones han ameritado que se cambien a distintos funcionarios a lo largo de lo que va de la administración municipal, con la clara intención de bajarle el tono a los cuestionamientos. Aun así, y a pesar de que se han nombrado nuevas personas en cargos de confianza, el proyecto de arborización continúa, pese a estar plagado de serias y graves irregularidades, y de ser un caso de corrupción evidente.

A pesar de todo esto, la administración del Serpar ha pedido en más de una oportunidad que la Municipalidad Metropolitana de Lima le transfiera recursos porque, según sostienen, no cuentan con dinero suficiente para culminar con la remodelación y mejoramiento de los parques zonales.

El Parque de Las Leyendas (Patpal), por su parte, no ha tenido mejor suerte. A inicios del 2015, mientras Patricia Juárez — por aquel entonces principal vocera del municipio — engañaba a los limeños diciendo que la comuna estaba en quiebra, la administración adquiriría dos lujosas camionetas *pick-up* Navara valorizadas en más de 200 mil soles. Los funcionarios del parque justificaron dicha compra con un argumento poco creíble: los vehículos servirían para transportar alimentos y animales. Sin embargo, un día después de realizada la adquisición, una de las camionetas fue transferida de manera irregular para el uso del propio alcalde Castañeda.

Más grave aún fue que durante ese mismo año, por primera vez en la historia del parque, este presentara un déficit en sus finanzas. Un hecho sumamente extraño si tenemos en cuenta que el Parque de Las Leyendas es el lugar más visitado no solo de Lima sino del Perú, por encima de Machu Picchu inclusive. De manera absurda, los funcionarios municipales pretendieron justificar la situación señalando que esto se debía a que había disminuido la cantidad de visitantes. Lo cierto es que se llegó a demostrar que la plata producto de la boletería desapareció, al punto que no se pudo documentar el dinero de 107 días.

El desfalco fue de tal magnitud que se dejó de comprar alimentos para los animales, pues no había para pagar a los proveedores; incluso hay informes internos que dan cuenta de sacrificios de algunas especies para alimentar a los leones y tigres, y de que el personal tuvo que pescar en la laguna del parque para dar de comer a los pingüinos y lobos marinos. Como el sol no se puede tapar con un dedo, son varios los exfuncionarios que se encuentran procesados en el Ministerio Público por el desfalco

cometido, mientras que el otrora director del parque tiene orden de captura pues está prófugo de la justicia.

Como si eso fuera poco, a mediados del 2016 se realizó en el parque un concierto con ocasión del aniversario de una conocida radio local. El acuerdo fue que el 70% de lo recaudado en las boleterías quedaba para el privado en tanto que el 30% quedaba para el parque. ¿Por qué no fue 60/40 o 50/50? Yo no sé. ¿Qué estudio se realizó para determinar esto? Sepa usted. Lo cierto es que ese día más de 77 mil soles fueron entregados al productor de este concierto privado, mientras que solo alrededor de 33 mil soles quedaron para el parque. ¡Negocio redondo! Para el privado, obviamente.

No es casual que el precio de las entradas a los parques haya tenido que ser duplicado, seguramente para tratar de sopesar los malos manejos económicos en el Patpal y en el Serpar. Lo que también se duplicó, por cierto, fue el sueldo de algunos altos funcionarios a pesar de que varios de ellos incumplían los requisitos siquiera para ejercer su cargo.

## **El *bypass* y la «alameda» de 28 de julio**

El *bypass* de 28 de julio fue una de las primeras obras que Castañeda puso en marcha luego de una serie de críticas por sus primeras medidas: el despido de 3000 trabajadores y el borrado de murales en el centro histórico de Lima.

Los cuestionamientos apuntaban a señalar la ausencia de planificación de esta nueva infraestructura vial, alertando incluso que ni siquiera tenía expediente técnico. Los voceros del alcalde Castañeda, por su parte, celebraban la celeridad con la que se empezó a construir la obra<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> «Patricia Juárez: 'Qué maravilla que se puedan hacer obras más rápido'». *Perú21*, Lima, 22 de marzo del 2015. Ver en: [goo.gl/HrsCsc](http://goo.gl/HrsCsc)

Lo cierto es que la obra no resolvería los problemas de tránsito en esta parte de la ciudad<sup>3</sup> y que presentaría otras deficiencias técnicas como más de 500 fisuras en su estructura<sup>4</sup>. Cabe anotar que este *bypass* es la obra de estas características más cara de nuestra historia. Para muestra un botón: la vía expresa construida en la avenida Javier Prado durante la gestión del ex alcalde Alberto Andrade costó 60 millones de soles, en tanto que el paso a desnivel en la avenida 28 de julio, al menos en el papel, se estima en 70 millones de dólares.

Por su parte, la «Alameda de 28 de julio» — escrita entre comillas porque, en realidad, es una vereda ancha cuya construcción demoró más de tres años — constituye una burla a los vecinos. Es evidente que no se ha cumplido con lo que se le ofreció a la ciudad: más árboles y más espacios recreativos, lo que significaría un punto de encuentro para la gente. Incluso los funcionarios municipales prometieron más de 8000 metros cuadrados de áreas verdes, pero el día de la inauguración admitieron que tan solo habían 3000.

Pero eso no es todo. Vayamos a los costos. La elaboración del video de simulación en 3D para presentar la alameda, que fue difundido por televisión y redes sociales, costó 65 mil dólares, es decir, se gastó bastante dinero en publicitar una obra que nunca se hizo (pues una cosa es lo presentado y otra la realidad) ni se hará. Es importante aclarar que estamos hablando solo de la elaboración del material audiovisual y no de la publicidad del mismo. ¿Cuánto se gastó en publicitar esto en distintos medios de comunicación? Otra interrogante que no tiene respuesta del alcalde Castañeda.

Es importante indicar que Jaime Villafuerte, gerente de promoción de la inversión privada de la Municipalidad Metropolitana de Lima, ha señalado públicamente que la obra ha costado alrededor

---

<sup>3</sup> «By-pass 28 de julio genera malestar por congestión vehicular». *RPP Noticias*, Lima, 15 de abril del 2016. Ver en: [goo.gl/KsgtSe](http://goo.gl/KsgtSe)

<sup>4</sup> «Bypass de 28 de Julio: encuentran más de 500 grietas en la obra». *América TV*, Lima, 19 de junio del 2017. Ver en: [goo.gl/2rwatA](http://goo.gl/2rwatA)

de cinco millones de dólares. Según los costos unitarios de la obra «Plaza Nueva», como también se le llama a la «Alameda de 28 de julio», esta debería costar cuatro millones 660 mil 776 dólares.

Claro que la obra tendría ese costo siempre y cuando se respetase el diseño original. Así, por ejemplo, se contemplaban juegos infantiles por 75 mil dólares con un pavimento sintético de caucho valorizado en más de 10 mil 400 dólares. Además, se consideraban trece tachos de basura Morella de Escofet presupuestados en 10 mil 375 dólares. Todo esto existe solo en el papel mas no en la realidad.

Las áreas verdes están presupuestadas en 115 mil 114 dólares, siempre que se sembrara molle serrano, jacarandá, tecomas y callistemon, además de flores de lavanda, agapanto y margaritas, al igual que enredaderas de jazmines y bugambilias. En la realidad tenemos cemento y unas cuantas palmeras sin hojas con *grass* artificial en sus bases. Cabe anotar que en el retiro y eliminación de los árboles que existían hasta antes de esta estafa se gastaron 20 mil 790 dólares. Paradójicamente, el alcalde Castañeda gasta para destruir, pero no para construir.

También están consideradas en este proyecto una escultura interactiva (más de medio millón de dólares) y un entarimado de madera de pino (30 mil 138 dólares). Ambos componentes también inexistentes.

Entonces, ¿cómo es que una obra que tiene menos elementos y componentes mantiene el mismo costo que un diseño que no se construyó? Resulta evidente que estamos ante una obra en la que se colocaron, al menos en el papel porque en la realidad no existen, una serie de características con la finalidad de justificar grandes sobrecostos.

Ojo que estamos hablando de lo que se presupuestó y no se realizó, es decir, lo visible, lo que no quiere decir que no existan sobrevaloraciones en otros componentes de la obra. Por ejemplo, en iluminación el presupuesto asciende a más de 426 mil dólares.

¿Se habrá gastado realmente todo ese dinero? Con Castañeda nunca se sabe y por eso es importante que la Contraloría General de la República continúe con sus investigaciones. Hasta el momento esta entidad ha determinado que no se puede saber el costo real de la «alameda» ni del *bypass*.

Recordemos que ambas obras fueron financiadas con los recursos del fideicomiso de más de 74 millones de dólares que la gestión anterior renegoció para el proyecto Río Verde. Lima perdió así la oportunidad de recuperar el río Rímac, encausarlo y reforestarlo, y de tener un gran parque público de 25 hectáreas en beneficio directo de los vecinos del Cercado de Lima, San Martín de Porres, El Rímac, San Juan de Lurigancho y El Agustino.

Recordemos, también, que un puñado de vecinos, sobre todo jóvenes, se opuso y resistieron cuando se iniciaron las ejecuciones de estas obras, acaso ya avizorando el desastre que serían ambas, pues ni la «alameda» es un punto de encuentro con áreas verdes, ni el *bypass* ha solucionado el problema del tránsito vehicular en esta parte de la ciudad. Mi homenaje, reconocimiento y respeto para ellos y ellas. Tal vez si más personas se hubiesen sumado a la justa y legítima protesta se podría haber evitado esto.

### «Habla Castañeda»

Las municipalidades constituyen el nivel de gobierno más cercano a la gente, dado que atienden sus problemas inmediatos: recojo de basura, ornato, áreas verdes, pistas, etc. En concordancia, los alcaldes, regidores y funcionarios municipales deberían tener ese grado de cercanía con los vecinos.

Sin embargo, en los últimos años hemos sido testigos de cómo las autoridades ediles han gobernado los municipios como si fueran un feudo, en donde los concejos y los organismos de control no han garantizado una efectiva fiscalización.

Es ante esta situación que en Lima Metropolitana se tuvo que emprender una demanda de rendición de cuentas para que el alcalde Castañeda explique el manejo de los recursos públicos. Dicha demanda se convirtió en la campaña «Habla Castañeda». Pero como decíamos líneas arriba, esta situación no es exclusiva de nuestro burgomaestre, tanto es así que a los días de haber lanzado públicamente la campaña de recojo de firmas necesarias para que Castañeda responda a los cuestionamientos, los promotores recibimos llamadas de otras partes del país que querían conocer mejor la iniciativa para replicarla en sus respectivas localidades.

Precisamente, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (ley n° 26300) establece que se deben recoger firmas para que la autoridad interpelada responda un pliego de preguntas relacionadas al presupuesto público.

Este mecanismo es muy poco utilizado en el Perú, al punto que a pesar de que la norma tiene 24 años de promulgada, solo se han adquirido 12 kits hasta la fecha, a diferencia de la revocatoria de autoridades, que solo el 2017 ha significado la compra de 938 kits. Cabe aclarar en este punto que solo pueden ser sometidas a estos procedimientos las autoridades municipales y regionales.

Por otro lado, es importante esclarecer cómo se conforman los concejos municipales. Según la legislación vigente, la lista que gana la elección tiene la mitad más uno de los regidores; esto hace que los concejales de oposición no tengan mucho margen de acción, pues iniciativas como la conformación de comisiones investigadoras, por ejemplo, dependen del voto mayoritario, que en el caso del actual Concejo Metropolitano de Lima ha sido utilizado para bloquear cualquier medida fiscalizadora.

A diferencia de otros espacios de representación política como el Congreso de la República o los consejos regionales, en los concejos municipales esa mayoría automática hace que los alcaldes pocas veces tiendan puentes hacia otros sectores que también conforman la máxima instancia del gobierno de una ciudad.

Por otro lado, ni la Ley Orgánica de Municipalidades ni el Reglamento Interior del Concejo establecen plazos para que la administración responda los requerimientos hechos por los regidores. Al no estar definido esto, los funcionarios del alcalde Castañeda simplemente no responden los pedidos de información. Incluso puedo dar fe de que se han negado a atender pedidos realizados en amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Así, Lima tiene un alcalde que no convoca cabildos abiertos, no participa de las sesiones del concejo metropolitano, no explica cuáles son sus planes de gestión y nunca «recuerda» cuánto es que cuestan las obras que realiza su administración; tenemos, pues, un alcalde con poca exposición mediática, y que cuando aparece se muestra absolutamente intolerante con la crítica y los cuestionamientos, llegando al punto de protagonizar acaloradas discusiones con más de un periodista.

En este punto quisiera recalcar que el mutismo de Castañeda no se trata de un estilo de gobernar, como benevolentemente afirman algunos analistas cuando emiten opinión sobre la manera en cómo el alcalde maneja la Municipalidad Metropolitana de Lima. En realidad, se trata de hacer del secretismo y la falta de transparencia una práctica política y de gobierno.

Es en este contexto que la demanda de rendición de cuentas emprendida por la iniciativa «Habla Castañeda» tiene una vital importancia. Si bien esta interpelación ciudadana solo debe ceñirse por ley al aspecto presupuestal, ha ayudado a sacar hacia afuera el debate de la administración municipal y los problemas de la ciudad que, precisamente, el alcalde Castañeda quería mantener en un concejo casi clandestino, pues no transmiten sus sesiones, se dificulta el acceso de la prensa, no se informa de sus decisiones, etc.

De esta manera, «Habla Castañeda» y, sobre todo, los sectores vecinales que se han ido articulando en esta campaña que busca transparentar las cuentas del municipio, se han convertido en ese

contrapeso que el Concejo Metropolitano de Lima lamentablemente no es y que resulta fundamental para cualquier sociedad que se precie de democrática.

Así acaba esta gestión, sin siquiera afrontar los problemas de Lima, recurriendo al facilismo de sus dos anteriores administraciones, sin éxito. Castañeda no entendió que la ciudad había cambiado. Esta vez no solo había una agenda municipal en la opinión pública: reforma del transporte, espacios públicos de calidad, más áreas verdes, planificación del territorio, gestión de riesgos..., había una ciudadanía dispuesta a luchar por ella.

Es así que el mito del «gran gestor» que alguna vez nos hicieron creer que era Luis Castañeda Lossio, ha terminado.

## **Articular la voz TLGBI\***

---

*Rosario Villegas A. / Miguel Ángel Cuba H.*

---

### **Sumilla**

Desde su aparición en la esfera pública, las personas Trans, Lesbianas, Gays, Bisexuales e Intersexuales (TLGBI) han generado un conjunto de iniciativas, colectivos y organizaciones diversas con la finalidad de hacer aparecer su voz. Esto supuso un largo proceso de autorreconocimiento, autoaceptación y reencuentro consigo mismos/as en relación con la sociedad en su conjunto. En estas cuatro décadas han conseguido hacerse visibles y constituir algún nivel de tejido, y así ir ocupando espacios para incidir en políticas públicas que las y los reconozcan. Este ensayo constituye un esfuerzo por hacer un balance de su trayectoria, generando hitos que den cuenta de las características de los momentos y procesos en marcha.

## Las y los TLGBI<sup>1</sup> como el ~~otro~~ sujeto político

En los últimos comicios electorales un punto en la agenda política estuvo referida a la cuestión de Trans, Lesbianas, Gays, Bisexuales e Intersexuales (TLGBI). No hay duda que las personas TLGBI se han convertido en un actor social y político clave en la agenda nacional. Sin embargo, su presencia es una irrupción al Estado de derecho y a la democracia tal cual fue pensada desde su formación hasta su aparición, es decir, en clave heterosexual y patriarcal<sup>2</sup>. Así el Estado ha sido develado como una institución que legitima y legaliza la homolesbotransfobia de la sociedad peruana, siendo el escenario de disputa para el reconocimiento como parte de la

---

\* Nuestro especial agradecimiento y aprecio a Alejandro Merino, Martín Jaime, George Hale, Belissa Andía y Gabriela Mariño por las intensas pláticas y colaboración en la discusión y precisión de hechos y fechas necesarios para el desarrollo de este trabajo. Sin su apoyo no lo hubiéramos logrado. Y por su puesto por su complicidad y compañerismo en el activismo Trans, Lesbianas, Gays, Bisexuales e Intersexuales (TLGBI).

<sup>1</sup> Usamos TLGBI como acrónimo que hace referencia a las personas trans, lesbianas, gays, bisexuales e intersexuales. Es posible encontrar el acrónimo con la organización de las siglas en diferentes posiciones. Todas ellas son válidas. Incluso se podrá encontrar acrónimos que incluyen otras expresiones de la diversidad empleando otras letras.

<sup>2</sup> Nombramos al patriarcado como un sistema que establece complejas relaciones de subordinación y exclusión al amparo de discursos de verdad y normalización para con los cuerpos y subjetividades.

comunidad política. En este sentido, es pertinente preguntarnos: ¿son ciudadanos/as las personas TLGBI?

Si la ciudadanía representa el estatus político reconocido por la comunidad política de una nación, entonces podemos decir que las personas TLGBI no lo son. Por el contrario, son perseguidas, excluidas o discriminadas por el simple hecho de serlo, desde los espacios más íntimos hasta los más públicos, es decir, desde sí mismos/as, las familias, hasta las instituciones que conforman la compleja macroestructura de representación y cuidado que llamamos Estado.

Por ello, en nuestro país, desde su aparición pública, las personas TLGBI han generado un conjunto de diversas iniciativas con la finalidad de hacer oír su voz. Este trabajo supuso un largo proceso de autorreconocimiento y autoaceptación consigo mismos/as en relación con la sociedad. En estas cuatro décadas han conseguido hacerse visibles, crear diversas organizaciones y algún nivel de tejido social, mientras que van ocupando espacios para generar normativa y políticas públicas que las y los reconozcan e integren.

Pero, ¿cómo se puede llamar a este conjunto dinámico y complejo de iniciativas, acciones y propuestas sin una instancia que los reúna? ¿Es posible que hayan logrado todo ello sin el establecimiento de un movimiento, partido o sindicato que las y los represente?

Los y las TLGBI aparecen como una diversidad de expresiones en estilos y discursos más o menos aprehensibles para el debate público y con algunos puntos de agenda sin mayores consensos.

En general, desde los inicios se ha llamado movimiento, como se puede ver en el nombre de la primera organización conocida, el Movimiento Homosexual de Lima (MHOL). Tal vez esta, inspirada en los diferentes movimientos sociales de fines de los setentas y ochentas, aunque con diversas tensiones y matices al respecto. Por ejemplo, Alejandro Merino dirá que lo que presenciamos es

una movida o activismos diversos en vista de su escaso nivel de articulación.

Para comprender cuál es el carácter, logros y alcances de este actor político, nos proponemos realizar brevemente una revisión de su trayectoria a través del planteamiento de algunos hitos que puedan dar cuenta de periodos, tensiones o momentos que sean significativos para este trabajo.

Es necesario señalar que este esfuerzo por establecer un nivel comprensivo del proceso de los y las TLGBI a través de su periodificación y establecimiento de hitos es limitado, y que se encuentra sujeto a crítica, principalmente por su centralismo en la construcción y tejido de los hechos. Además, busca ser un elemento de provocación para continuar con los encuentros para la discusión y disertación en la comunidad. Es claro que hay mucho por aprender, por descubrir y por reflexionar.

## **De la autoconciencia a la manifestación**

Al primer periodo lo llamaremos de autoconciencia a la manifestación, el cual comprende desde la creación de las primeras organizaciones hasta su proliferación. Este periodo se caracteriza por la conformación de las primeras voces, las cuales buscan transformar el estigma en una posibilidad social y política. Ser homosexual o gay o maricón o lesbiana o leca o travesti fueron las primeras identidades en nombrarse, aunque este proceso continuó durante toda su trayectoria.

Las primeras organizaciones formadas fueron el MHOL Perú, en 1982<sup>3</sup>, que luego se convertiría en el Movimiento Homosexual de Lima (MHOL), vigente hasta el momento; en esos mismos años se formaría también Acción por la Liberación Homosexual

---

<sup>3</sup> Ugarteche, Oscar. *India bonita (o del amor y otras artes)*. Lima: Movimiento Homosexual de Lima (MHOL), 1997.

(Aplho)<sup>4</sup>, de quien se conoce muy poco y no es posible establecer su periodo de actividad; y el Grupo de Autoconciencia de Lesbianas Feministas (GALF)<sup>5</sup>, creado en 1984, vigente hasta 1991<sup>6</sup>.

Las personas trans de la época, denominadas travestis en ese momento, dieron vida a la Comunidad Cristiana de Travestis Virgen de la Puerta<sup>7</sup> a mediados de los ochentas, en uno de los barrios de La Victoria, estableciendo comunión con las organizaciones existentes entre discursos y rituales que constituyen su identidad. Esta experiencia abre paso a la formación de un grupo de autoconciencia hacia 1986 a raíz de una serie de crímenes perpetrados por un personaje denominado por la prensa «el matabros», decidiendo las travestis organizarse para dar paso a la primera movilización de litigio frente a estos crímenes, hoy conocidos como crímenes de odio, y conformar Claveles Rojos.

El trabajo de autoconciencia e identidad se desarrolló en diversas actividades promovidas y realizadas por estas organizaciones.

---

<sup>4</sup> Motta, Angélica (ed.). *Perú: Políticas en Sexualidad*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm) - Centro Latinoamericano de Sexualidad y Derechos Humanos (CLAM) - Instituto de Medicina Social (IMS), 2010.

<sup>5</sup> Mogrovejo, Norma. *Un amor que se atrevió a decir su nombre. La lucha de las lesbianas y su relación con los movimientos homosexual y feminista en América Latina*. México D.F.: Ed. Plaza y Valdés S.A., 2000.

<sup>6</sup> Rodríguez, Esther. *Reconstrucción de las memorias colectivas de los grupos de lesbianas feministas de Lima en el periodo 1984-2014*. Tesis para obtener el grado de magister en Estudios de Género. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2017

<sup>7</sup> Cabe destacar que esta comunidad organizada desde una actividad religiosa estaba conformada por travestis que residían en esa zona del distrito limeño, sirviendo además de albergue para otras travestis de diversas partes de Lima y del interior del país que, siendo expulsadas de sus hogares, llegaban a esta zona buscando un espacio donde vivir. Este espacio centralizaba a las comunidades de travestis de El Agustino, Valdiviezo y El Callao, cada una de las cuales tenía su propia vida orgánica. Ser un barrio habitado por un gran número de travestis, cobijo para otras travestis y estar integradas a la comunidad es importante de destacar pues, además, crearon su propia red de apoyo social (médicos, hospitales, parroquias y donantes) sin ningún tipo de apoyo de otra índole. La organización se reunía cada jueves por la noche en la peluquería de Candy y cada año, en diciembre, formaban parte de las celebraciones de su patrona junto a las otras organizaciones para este fin. Esta organización se mantuvo vigente hasta el año 2000.

Algunas veces eran solo reuniones y otras talleres. Las «galfas», como llamábamos a las integrantes del GALF, señalaban: «mirarse a sí mismas, repensar, aprender o reaprender sobre sus cuerpos y derechos»<sup>8</sup>. Por otro lado, el MHOL realizaba talleres vivenciales, de autoconciencia, de género, y de miedo y angustia (referido a la revelación de identidad), además de brindar apoyo y soporte a quienes eran chantajeados con una posible «salida del clóset», lo que demandaba incluso tomar acciones legales.

La lucha contra la discriminación y el prejuicio se había iniciado. En este periodo también se dan las primeras manifestaciones públicas y participación en reportajes y entrevistas para medios de comunicación.

Con la aparición de los primeros casos del Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH) y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) reportados en nuestro país, llegaron las investigaciones y campañas de prevención. Esta situación, sumada a la experiencia de las primeras organizaciones, generó la segunda generación de agrupaciones TLGB<sup>9</sup> en Lima y a nivel nacional.

En este periodo las personas TLGB se hacen sujetas de autoconciencia, siendo las primeras voces del sujeto político, asumiendo la difícil tarea de construir colectividad y comunidad. Ya se encuentra presente la demanda de ser reconocidos y reconocidas como sujeto/as de derechos. Este periodo se alimenta de las experiencias de organizaciones sociales y políticas, principalmente de la izquierda y del feminismo de la época.

## La búsqueda de la articulación

Como mencionamos párrafos arriba, el VIH y SIDA generan un contexto particular, principalmente para gays y trans. Ambas

---

<sup>8</sup> Grupo de Autoconciencia de Lesbianas Feministas (GALF). *La libre orientación sexual, un derecho de las mujeres*. Lima: Ed. GALF, 2003.

<sup>9</sup> La condición de intersexual, «I», aún no era incorporada en el acrónimo.

poblaciones, al lado de las trabajadoras sexuales, fueron consideradas por la estrategia sanitaria como población clave para su abordaje, aunque ello no reconocía sus identidades, siendo tratadas como hombres que tienen sexo con otros hombres – HSH por sus siglas –. Este momento, anterior a la incorporación y masificación del tratamiento antirretroviral, significó un duro golpe para las y los activistas y población TLGB, quienes, al mismo tiempo que luchaban por el reconocimiento, se acompañaban en la pérdida de compañeros/as y amigos/as producto de la propagación de la infección y la escasa información que se tenía de ella.

Es en el marco de los proyectos de investigación y campañas de prevención del VIH y SIDA que se busca promover la conformación de nuevos grupos, los cuales se formaron alrededor de la agenda de salud y derechos.

Así tenemos que Impacta, organización que aún ejecuta estudios sobre VIH y SIDA, genera un espacio de socialización y promoción de derechos de la población vulnerable. Este espacio se denominó Casa Abierta. En ella eran convocados/as gays y trans que participaban de los estudios, sin distinción, por lo cual algunas de las primeras lideresas trans solicitaron tener un día para ellas, espacio que se denominó: La Escuelita Travesti.

Luego, entre el 2001 y el 2002, surge Ángel Azul, agrupación de travestis y transexuales reconocida como la primera organización política que se articuló a las otras organizaciones ya conformadas. Claveles Rojos, por su parte, retoma su actividad esta vez vinculado al Instituto RUNA.

El 2002, en el marco de la propuesta de la reforma constitucional y con la intención de introducir la orientación sexual como factor de no discriminación<sup>10</sup>, se crea el Frente por el Derecho a ser Diferente (Fredif). Este espacio aglutinó, además de los ya existentes como el MHOL y el GALF, nuevas organizaciones, como el Grupo

---

<sup>10</sup> GALF. *La libre orientación sexual, un derecho de las mujeres*. Lima: Ed. GALF, 2003.

de Mujeres Diversas (GMD), GayPerú.com, Deambiente.com, LesPeru, PROSA, entre otras, además de activistas independientes.

La experiencia recogida por estos grupos evidenció la necesidad de articular, por lo que a inicios del 2003 se conforma el Grupo Impulsor de la Red Peruana GLBT (luego el acrónimo será reorganizado como TLGB) para evidenciar los altos niveles de violencia a las que están expuestas las personas trans. Las primeras actividades públicas que expresan el espíritu de la articulación fueron «El amor no discrimina» y el 1er. Festival de la Diversidad Sexual (luego llamado Festival de la Diversidad Sexual y de Género), realizadas en febrero y julio de ese mismo año, respectivamente. Ambas actividades apostaban por la visibilidad TLGB y la transformación cultural respecto a la situación de estos colectivos.

Es en el Primer Encuentro de la Red Peruana GLBT donde las y los 35 representantes de 13 agrupaciones establecen principios como: «Trabajamos en torno a nuestras confluencias», entre otros, decidiendo continuar con las actividades ya desarrolladas como una forma de acción política desde lo simbólico, el activismo cultural e intervenciones urbanas, además de la reivindicación del cuerpo y el reconocimiento social y legal de las uniones diversas.

La Red Peruana TLGB se define como un espacio de articulación de organizaciones y activistas que luchan contra el prejuicio y la discriminación por orientación sexual e identidad de género. En este espacio no participan ni el MHOL ni el GALF, aunque hay una coordinación muy estrecha con ellos para la realización de acciones específicas.

En años posteriores se van integrando muchos más colectivos, tanto de Lima (como el Colectivo Uniones Perú, Claveles Rojos, Asociación de Familiares por la Diversidad Sexual y Asociación de Gays Feministas El Club de Toby) como de otras regiones (como el CHERL, LGBTI Trujillo, Movimiento Lesbia de Arequipa, etc.). Así,

la Red Peruana TLGB llega a tener una treintena de agrupaciones a nivel nacional.

En estas condiciones, para junio del 2005, el MHOL organizó el Primer Encuentro Nacional LGBT, en el que participaron más de un centenar de activistas de las diversas regiones del país<sup>11</sup>. Este espacio permitió ver cómo estaban planteadas las luchas: por un lado, lo vinculado a la sexualidad y a la identidad de género, y, por otro, la lucha por los derechos y acceso a salud en torno al VIH y SIDA.

En este encuentro se puso en evidencia los matices entre el activismo limeño, con experiencia, frente al incipiente activismo de las regiones. Dicho encuentro eligió una suerte de Coordinadora Nacional TLGB, la cual se perdió en el tiempo, no logrando consolidar el esfuerzo por articular los diversos activismos existentes.

Durante estos años, diversos grupos TLGB estuvieron participando activamente dentro de los movimientos sociales por la recuperación de la democracia después del gobierno dictatorial de Alberto Fujimori. La mirada hacia el Estado con la finalidad de hacer incidencia política comienza en este periodo de forma contundente.

Como podemos notar, una vez desarrollados nuevos liderazgos comienzan a constituirse nuevas organizaciones, así como la necesidad de verse en confluencia o desarrollando algún trabajo articulado. Los fondos de cooperación para el abordaje del VIH y SIDA, principalmente, y otros, sirvieron de caja para sostener la logística que suponía la formación de nuevos activistas y nuevos activismos.

Las miradas frente al quehacer, así como las posiciones y propuestas políticas del movimiento, eran dispersas, con algunos puntos débiles de contacto. Generar la agenda TLGB o preguntar

---

<sup>11</sup> Motta, Angélica (ed.). *Perú: Políticas en Sexualidad*. Lima: Unmsm - CLAM - IMS, 2010.

por ella se convirtió en el nuevo proceso de convocatoria, pero no de convergencia. Pese a ello, se generó una explosión creativa de propuestas respecto a activismos, a la par de un mayor diálogo con los procesos y avances en la región y el mundo en relación a la agenda TLGBI.

## **La dispersión de los activismos**

Luego del Primer Encuentro Nacional LGBT, el esfuerzo de articulación continuó su trabajo a través de la Red Peruana TLGB, impulsándose, paralelo a ello, otros esfuerzos de coordinación. Aparecen también otras iniciativas ya que la propuesta de la Red Peruana TLGB no terminaba por convencer a todas organizaciones, como a los colectivos de lesbianas o a los nuevos grupos de jóvenes, los cuales comienzan a mostrar un activismo receloso de los organismos predecesores. Muchas de estas nuevas organizaciones provienen principalmente de colectivos universitarios y/o sectores cercanos a ellos.

Y si bien la necesidad de articular fue un componente importante en el discurso de las y los activistas, esta no lograba materializarse. Fueron los estilos de liderazgo como las posiciones en torno a las agendas que generaban bloqueos y resistencias para alcanzar este fin, así como un clima de permanente sospecha en relación a la naturaleza de los activismos de los otros.

Un hecho que grafica las fisuras de la compleja tarea de articular sucedió en marzo del 2007 a raíz de la aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades (LIO), donde las agrupaciones de lesbianas feministas y el movimiento feminista rompen su alianza luego de que se decidiera sacar la categoría de orientación sexual para que la ley en cuestión sea aprobada, pues se dice que en el Congreso dicho concepto impedía el consenso. Ese año las lesbianas incidieron en la organización de la Marcha del Orgullo, logrando que esta protestara contra la LIO con el lema: «La voz de

las lesbianas no se vende ni se calla», que aparecería en la banderola que daba apertura a la misma. Más de tres centenares de mujeres lesbianas marcharon a la cabeza de esta marcha. En este mismo año, el 2007, el GALF anuncia oficialmente el cese de su organización.

En los siguientes años los colectivoslésbicos de Lima se fueron articulando, desde el taller Entre nosotras nos movemos mejor, hasta luego conformar el Bloque Lésbico de Lima. Finalmente, entre discusiones y reflexiones, este espacio de convergencia es re-nombrado como la Articulación de Lesbianas Feministas, que continúa un trabajo de visibilidad lesbiana feminista e incidencia política en instancias del Estado.

Por otro lado, los colectivos de gays lideraban la agenda en salud en lo que concierne a la situación del VIH y el SIDA en el país, siendo financiados por el Fondo Mundial. La población trans, si bien formaba parte también de esta población vulnerable, no lideró estos procesos hasta algunos años después, generando su propio camino en la demanda del derecho a la identidad. Esta labor ha logrado dar frutos con su inclusión dentro del actual Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.

A pesar de la dispersión de las organizaciones TLGB, se lograron alianzas puntuales en base a tareas específicas.

Una de ellas fue cubrir el vacío en relación a información que grafique la situación de las personas TLGB en el país. Desde el 2006, el movimiento TLGB junto a sus aliados impulsó la realización de informes sombra en materia de derechos humanos de las personas TLGB. El primer informe realizado fue elaborado por el MHOL y luego por la Red Peruana TLGB y el Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex). Estas dos últimas organizaciones son las que a partir del 2009, hasta el año pasado, han liderado la tarea de dotarnos de información necesaria.

Este trabajo constituye un hito importante para la población TLGBI y el movimiento, ya que, como se dijo, aparece en momentos en que no había registro alguno que dé cuenta de manera seria

acerca de la situación de vulneración de derechos de la población en mención. Uno de las principales dificultades para su realización fue el escaso número de denuncias por parte de la población TLGB y un abordaje sensacionalista por parte de los medios en relación a estos.

Estos informes se convertirían en instrumentos de sensibilización e incidencia en operadores y líderes políticos a lo largo del país. Más aún, se constituyeron en la única evidencia de la vulnerabilidad, el prejuicio, la discriminación y la violencia que viven las personas en base a su orientación sexual y/o su identidad de género.

En este periodo se da también una gran dispersión, evidenciada en la diversidad de propuestas por parte de los colectivos, organizaciones y espacios de articulación. No hablamos de una diversidad de propuestas que busquen unidad o un lenguaje común, sino más bien una explosión de lenguajes y formas como estrategias de visibilización en cuanto a consignas y espacios para incidir.

Aquí aparece una fuerte crítica en base al activismo de unos y otros. Y, sin embargo, en medio de la dispersión de propuestas, en febrero del 2011, durante la realización de la actividad «Besos contra la homofobia», jóvenes activistas fueron agredidos/as brutalmente en la Plaza de Armas de Lima, lo cual generó un cierre de filas y una fuerte respuesta por parte de los demás colectivos y activistas TLGB, consiguiendo la censura de estos hechos de violencia por parte de un buen sector de la prensa y de la sociedad civil y grupos políticos.

Es en este periodo donde se da inicio a un protagonismo mayor de colectivos LTGBI de estudiantes universitarios y jóvenes. Estos colectivos tenían una posición sumamente crítica frente a los grupos ya existentes, destacándose una diferencia generacional que dificultó cada vez más la articulación.

Es así que el MHOL y la Red Peruana TLGB comenzaron a perder presencia tanto en los espacios públicos como en el

ser referencia para las nuevas organizaciones. Incluso hoy esta situación no ha cambiado, existiendo ahora nuevos colectivos y activistas que realizan acciones con una precaria articulación.

El 2013, a raíz de la presentación de los proyectos de ley de unión civil y sobre crímenes de odio, surge una fuerte resistencia por parte de los grupos conservadores frente a estas propuestas de reconocimiento de derechos y justicia. Sin embargo, la campaña «Unión Civil Ya» logró movilizar a miles de personas TLGB, familiares, amigos, ciudadanos y ciudadanas a favor de esta causa en las diferentes marchas por la igualdad. Finalmente, ninguno de los dos proyectos prosperó, siguiendo el camino de otros tantos que veremos más adelante. Cabe mencionar que en esta época aparecen colectivos trans masculinos y/u hombres trans que están sentando presencia en diversos sectores.

Es también en este periodo que veremos diversos colectivos y organizaciones generando una gran cantidad de propuestas culturales y políticas, como por ejemplo intervenciones urbanas, algunos buscando interpelar la homolesbotransfobia de la sociedad peruana en calles y plazas, y otros generando o apostando por espacios de diálogo en instancias de toma de decisión del Estado.

### **Algunos logros y retos**

Si tuviéramos que señalar logros del trabajo de las y los activistas TLGB, podríamos referirnos principalmente a un avance, en términos culturales, en relación a la capacidad de la población TLGBI para autorreferirse como personas que no están padeciendo una patología, y percibirse, aunque de forma incipiente aún, como sujetas y sujetos de derechos en relación a la situación que se vivía a principios de los ochentas.

Otro logro del movimiento es haber colocado en la agenda pública y política nacional la «cuestión» de las personas TLGBI. Y si bien las y los diversos grupos políticos se ven obligados a

declarar su posición en relación a dicha cuestión, aún no poseen claridad en relación a la demanda de esta población ni al estatus de ciudadanía que les corresponde para el ejercicio de sus derechos y generar mecanismos de protección.

Estos cambios a nivel cultural y la incorporación en la agenda pública sobre la «cuestión» TLGBI han generado una reacción sistemática e institucionalizada de boicot y ataques por parte de los grupos homolesbotransfóbicos, tanto en los ámbitos públicos como en los privados. Es decir, buscan limitar todo avance en materia de reconocimiento de derechos que implica el desarrollo de la persona y autonomía sobre sus cuerpos, sus sexualidades y proyectos de vida.

Es a nivel de políticas públicas donde se ha logrado algunos avances, sin que esto suponga un marco legal nacional específico de promoción de derechos o protección de la población TLGBI. Así tenemos en el sector Salud el Plan Estratégico Multisectorial para la Atenciones de ITS y VIH/SIDA, y la Norma Técnica de Atención a Mujeres Trans. A nivel de atención de los casos de violencia familiar por parte del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), se viene implementando los Lineamientos de Atención para personas LGTBI en los servicios del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMP. Además, se ha incluido a la población LGTBI dentro del Plan de Derechos Humanos 2018-2021, y en la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017-2021.

Otro logro de los activismos TLGBI se desarrolla en las diversas regiones del país, como son un conjunto de ordenanzas regionales, provinciales y distritales contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género. En total, hasta diciembre del 2017, suman 65 ordenanzas antidiscriminación, que se distribuyen entre ocho ordenanzas regionales, 19 provinciales y 38 distritales. Esto muestra las capacidades establecidas en los activismos para incidir en instancias de gobierno local y de reconocimiento social.

En este mismo sentido, en el Congreso de la República existen cuatro proyectos de ley a favor de las personas TLGBI, iniciativas que han sido apoyadas y a veces consultadas con la comunidad, los mismos que están paralizados por la presión de los grupos conservadores.

En el caso del Poder Judicial, ahí se encuentra la demanda de Óscar Ugarteche y su esposo Fidel Aroche, que solicitan el reconocimiento de su matrimonio realizado en México<sup>12</sup>, y la de Darling Delfín y Jenny Trujillo, casadas, para que su hijo, nacido en México, sea reconocido como hijo de ambas. Sumados a esas demandas están siete casos emblemáticos, entre ellos uno de violencia sexual correctiva, llevados por Promsex actualmente.

Uno de los principales problemas para incidir en materia de políticas públicas viene siendo el que el Estado no posea información oficial respecto a la situación de la población TLGBI. Por ello es que, gracias al esfuerzo coordinado entre algunos líderes políticos, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia, el MIMP y un conjunto de colectivos y organizaciones TLGBI, lograron llevar a cabo la Primera Encuesta Virtual 2017 dirigida a esta población. Dicha encuesta fue realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), quien ha presentado los resultados recientemente. Esto constituye un hito en el esfuerzo de consignar y sistematizar información respecto a la situación de las personas TLGBI por parte del Estado.

Tal como se puede apreciar, los avances logrados en materia de políticas públicas es evidencia de ese trabajo permanente. Y aunque queda una larga labor en materia de reconocimiento a nivel legislativo, se ha logrado sentar bases para la demanda del reconocimiento de derechos en los foros nacionales. Cada logro

---

<sup>12</sup> Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex). *Informe temático sobre Derechos Humanos de personas trans, lesbianas, gays y bisexuales en el Perú 2018. Derecho a la igualdad de las personas LGBT en el Perú: perspectivas jurídicas y políticas*. Lima: Promsex, 2018.

ha significado el desarrollo de un trayecto por demás accidentado, donde se han ido construyendo alianzas y cercanías con algunos operadores de instancias estatales, como algunos líderes y lideresas políticas.

Queda como tarea para los colectivos y organizaciones generar los acercamientos, desterrar las sospechas, promover la reflexión y crítica colectiva, así como fortalecer el trabajo conjunto y articulado junto a otros movimientos sociales.

En todo este largo recorrido se han vivido derrotas, pero también hay aciertos y lecciones. Una de las más importantes es reconocer que la lucha de las personas TLGBI debe ser atravesada por otras luchas. Que la visibilidad es la mejor estrategia para incidir políticamente. Finalmente, parafraseando a Alejandro Merino, «aparte de ser visibles hay que llenar la sociedad de colores, de valor por la diversidad sexual y de género». Esa es la consigna.



Parte III  
*Economía y gestión de recursos*

---



*Humberto Campodónico Sánchez*  
*Alberto Graña*  
*Erick Pajares G.*  
*Óscar Ugarteche*  
*Claudia Viale L.*



# **La nueva corrupción en el sistema financiero internacional y su expresión en el Perú**

---

*Oscar Ugarteche*

---

## **Sumilla**

El cambio de la lógica económica hacia el mercado ha abierto modificaciones en la marcha política. Los funcionarios públicos han dejado de ser profesionales de la política para pasar a ser tecnócratas que provienen en general del sector financiero. El sector financiero internacional es el más castigado por problemas delictivos, descubriéndose una notable pérdida de ética de los tecnócratas bancarios. Mientras más jóvenes menos ética, se ha descubierto en una encuesta encargada por un estudio de abogados de Nueva York.

En el Perú, la combinación entre la inexistencia de partidos políticos tras el golpe de Estado de Alberto Fujimori y el auge de esta nueva tecnocracia financiera poco ética, así como el ejemplo de falta de castigo a instituciones, han resultado en que este país sea el paraíso de la corrupción pública. La mística política y la decencia se alejaron del Estado, dejando solo la ideología del vale todo y los intereses de los actores, hoy referidos ambos como componentes del liberalismo sin más. Los cargos se juran por la plata y no por la patria. Esto se puede resolver, en parte, homogeneizando los códigos penales y los administrativos peruanos con los americanos y europeos, para poner al día los castigos que se han introducido en el campo financiero del resto del mundo, donde se aprecia un auge de delitos financieros, muchos de los cuales van impunes de todos modos.

## **Algunos elementos a tomar en cuenta**

Históricamente se ha planteado que la corrupción es un fenómeno que se origina en el sector público y va en la dirección del sector privado. Es uno donde el funcionario público pide una contribución, un óbolo a cambio de un servicio, para «aceitar el mecanismo». Es también uno donde por cada compra de un bien o servicio, el funcionario público recibe un porcentaje, dando lugar a los llamados ministros «10%». De esta idea de corrupción sale la expresión: «un político pobre es un pobre político».

La manera de estudiar estos casos es con el modelo microeconómico agente/principal, que tiene como principio que el agente traiciona al principal al que se debe. De esta manera, el ministro de obras públicas traiciona su juramento como ministro cuando acepta un pago a cambio de la construcción de una carretera que saldrá más costosa o que es innecesaria.

El cambio desde la introducción de las políticas neoliberales y el auge de la financiarización es que el origen de la corrupción se encuentra en el sector privado, siendo este quien la mueve, opera y se beneficia de ella, dándole algún mendrugo al funcionario público de alto nivel en el camino. De esta forma, la nueva manera de administrar fondos para beneficios de los propios políticos es si

son empresarios y se dan a si mismos operaciones financieras. Esto es lo que se define ahora como la «república de los empresarios».

Este fenómeno revoluciona tanto el sentido de la corrupción como el sentido del margen de ganancia del capitalismo liberal. Un ejemplo es la forma de operación de la gran banca después de la crisis del 2008. La llamada Gran Recesión quebró a los grandes bancos de inversión americanos y algunos europeos. Todos fueron rescatados con dinero público, a través del Troubled Asset Relief Program (TARP), decidido por el expresidente de un banco de inversión pasado a ser Secretario del Tesoro de Estados Unidos. Del 2009 en adelante, estos mismos bancos se dedicaron a hacer operaciones de compra de *commodities* –oro, plata, aluminio, cobre, etc.–, poniéndose de acuerdo entre operadores de la propia gran banca en tres mercados distintos: uno en Nueva York, otro en Londres y uno tercero, generalmente, en Hong Kong, pero también en Singapur. Así se coludían para que los precios subieran. Dicha alza fue reflejada en la prensa como un auge producto de la demanda de China, ganando los bancos, bajo ese escudo y en medio de una gran crisis financiera, ganancias extraordinarias, gracias al sentido común de que el aumento de precios de materias primas, o el movimiento de las tasas de interés, eran producto de las necesidades del gigante asiático. El colapso del precio del oro a partir de abril del 2012 llamó la atención sobre un pacto entre bancos porque ocurrió cuando China continuaba con su demanda en alza y el dólar seguía débil. La respuesta apareció con la investigación efectuada por el Senado de los Estados Unidos en el año 2014. El informe titulado *Wall Street Bank Involvement With Physical Commodities*<sup>1</sup>, puso en evidencia que los bancos se coluden para actuar tanto en los mercados físicos como en los mercados de futuros y spot. Esta colusión aparece como bien

---

<sup>1</sup> Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de los Estados Unidos. *Wall Street Bank Involvement With Physical Commodities. Majority And Minority Staff Report*. Washington D.C.: Senado de los Estados Unidos, 2014. Ver en: [goo.gl/B6yGAF](http://goo.gl/B6yGAF)

vista por la mayoría de actores financieros, no siendo castigada judicialmente, en general, dando la impresión de que en Estados Unidos tres bancos, Morgan Stanley, Goldman Sachs y J.P. Morgan Chase, pueden actuar sin que haya castigos penales a los banqueros responsables.

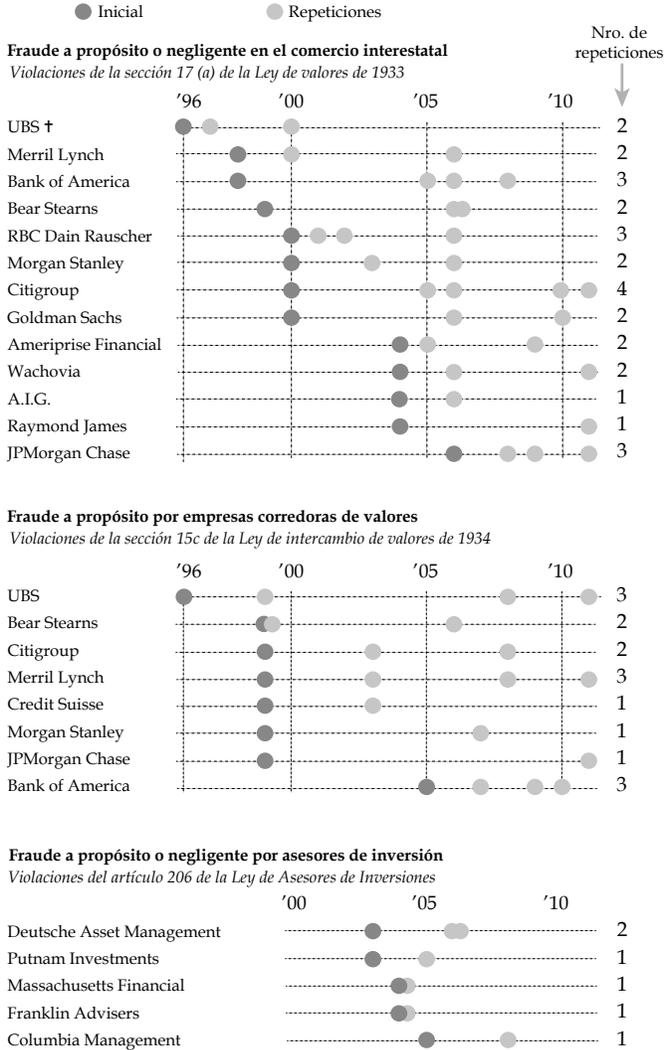
El tema de la percepción de impunidad es central en ese informe. Años antes, en el 2011, hubo un informe que solicitó el estudio de abogados neoyorquino Labaton Sucharow LLP sobre las violaciones legales que estaban cometiendo los bancos, siendo publicado por el *New York Times*. Dicho estudio de abogados desde hace medio siglo litiga en las áreas de valores, gobierno corporativo y derechos de los accionistas, antimonopolio, protección del consumidor y la ley de privacidad de datos, así como en la representación de denunciantes, por lo que la información recopilada en el informe solicitado (donde se presentaba también una encuesta) es sustantiva.

El gráfico n° 1, más abajo, muestra algunos resultados del primer estudio (del 2011) y refleja la reincidencia de delitos financieros repetidos entre 1996 y el 2010 por banqueros de grandes bancos<sup>2</sup>. Están allí incluidas las causas de la crisis financiera del 2008: fraude negligente en el comercio interestatal, fraude por empresas corredoras de valores y fraude o negligencia por asesores financieros. La reiteración de los delitos es una señal de que las multas que han sido impuestas cuando se identificó el delito no han sido suficientes o son irrelevantes. Cabe señalar que en ese mundo, donde las bonificaciones por éxito marcan el paso, las multas pueden ser pequeñas o irrelevantes para los actores, por lo que no tienen problema en reincidir. Es más, ganan más reincidiendo, recibiendo la bonificación, que lo que les cuesta pagar la multa, no importándoles que en el camino sigan estafando personas y empresas, ni que esté en juego su prestigio.

---

<sup>2</sup> «Wall Street's Repeat Violations, Despite Repeated Promises». *The New York Times*, New York, 7 de noviembre del 2011. Ver en: [goo.gl/n7Ve7J](http://goo.gl/n7Ve7J)

**Gráfico n° 1: Grandes bancos. Reincidencia de violaciones a la ley, 1996-2010**



Fuente: *The New York Times*, 7 de noviembre del 2011.

## La tecnocracia financiera como un nuevo ángulo de análisis delictivo

El 2015, el estudio de abogados Labaton Sucharow LLP encargó nuevamente un informe, con una nueva encuesta, la cual ilustra que los banqueros corruptos no nacen, sino que son fabricados. Para dicha encuesta se entrevistó a más de 1200 profesionales de servicios financieros con sede en el Reino Unido para examinar puntos de vista sobre la ética laboral, el nexo entre principios y ganancias, el estado del liderazgo de la industria y la confianza en los reguladores financieros. Los resultados apuntan a una continua indiferencia por el compromiso ético y nuevas tácticas alarmantes para silenciar posibles informantes<sup>3</sup>.

Según la encuesta, un tercio de los entrevistados (32%) cree que las estructuras de compensación o los planes de bonificación en su empresa podrían incentivar a los empleados a comprometer la ética o violar la ley. En otras palabras, los bonos de los banqueros incentivan el comportamiento poco ético y criminal, o a cualquier otra cosa que se requiera para generar ganancias. Sorprendentemente, pocos banqueros han sido despedidos por el fraude generalizado que continúa caracterizando su industria, quizá por la magnitud de estas prácticas, tal como señalan Andvig y Monee. Así pues, el enjuiciamiento en este sector por conducta criminal es casi inexistente.

La encuesta dice, en uno de sus hallazgos más preocupantes, que el 47% del total de encuestados siente que es probable que sus competidores se hayan involucrado en conductas ilegales o poco éticas para obtener ventaja. De igual modo, también se encontró que 20% de los entrevistados siente que es necesario que los profesionales de servicios financieros participen en actividades

---

<sup>3</sup> «Historic Survey of Financial Services Professionals Reveals Widespread Disregard for Ethics, Alarming Use of Secrecy Policies to Silence Employees». *labaton.com*, New York, 19 de mayo del 2015. Ver en: [goo.gl/ZEuJqg](http://goo.gl/ZEuJqg)

ilegales o no éticas para tener éxito, mientras que un 32% cree que las estructuras de compensación o los planes de bonificación presionan a los empleados para que pongan en peligro las normas éticas y/o violen la ley. Asimismo, de los encuestados, el 27% no está de acuerdo en que la industria priorice los intereses de los clientes.

Por otro lado, uno de cada 10 encuestados dice que ha firmado, o se le ha pedido que firme, un acuerdo de confidencialidad que prohíbe específicamente informar sobre posibles actividades ilegales o no éticas directamente a la Policía. Para aquellos que ganan más de \$ 500 000 anuales, el número de firmantes aumenta al 25%. De la muestra total, el 19% cree que es probable que su empleador tome represalias en su contra por informar de irregularidades.

El 22% de los encuestados dice que ha observado, o tiene conocimiento de primera mano, de fechorías reales en su lugar de trabajo. A nivel individual, el 25% de los encuestados dice que probablemente se involucraría en el uso de información privilegiada para ganar US\$ 10 millones si no hubiera posibilidad de ser arrestado. Además, se encontró también que los empleados con menos de 10 años de experiencia tienen más del doble de probabilidades de usar información no pública que aquellos con más de 20 años de trabajo, reportando esa práctica en el 32% y 14% de los casos, respectivamente.

Los autores de este informe, Ann Tenbrunsel, Ph.D., y David E. Gallo, profesor de Ética Empresarial en el Colegio de Negocios Mendoza (de la Universidad jesuita de Notre Dame) y coautor de *Blind Spots: Why We Fail to Do What's Right and What to Do about It*, dicen:

Lo más decepcionante es la falta de cambio en muchos de los resultados en comparación con las encuestas de años anteriores. A pesar de la energía y los esfuerzos significativos, parece que tenemos que seguir pensando sobre cómo mejorar la cultura de la ética en la industria de servicios financieros y la mayoría probablemente, también en otros sectores.

---

Esta actitud no ética está en la base de las conductas delictivas que se pueden apreciar en los delitos por colusión reflejados en el cuadro n° 1, más abajo, sobre multas impuestas a los bancos conocidos como Instituciones Financieras Sistémicamente Importantes (SIFI, por sus siglas en inglés), que son los 30 bancos más grandes del mundo, definidos como «demasiado grandes para quebrar». Mientras los precios de sus acciones estaban bajando porque esperaban menos utilidades, los operadores dentro de estos bancos cometieron delitos coludiéndose con otros bancos, estando sus matrices dispuestas a pagar las multas. En este sentido, cabe recalcar que las bonificaciones no salieron de los negocios lícitos, si no de las actividades menos lícitas, tal como lo señala la encuesta arriba explicada. Así pues, el precio que pagaron los bancos fue un desplome de sus acciones entre el 1 de junio del 2015 y el 30 de noviembre del 2016, correspondiente al periodo de las multas hechas públicas.

## Cuadro n° 1 Los SIFI y sus multas<sup>4</sup>

Nombre del banco	Causa de la multa	Fecha	Monto de la multa en US\$	Precio de las acciones al 1.6.2015*	Precio de las acciones al 30.9.2016*
<b>1 Deutsche Bank</b>	A. Manipulación de las tasas libor. B. Manipulación de sus balances y ocultación de pérdidas. C. Violación del embargo económico. D. Evasión de impuestos por parte de sus contribuyentes. E. Uso de hipotecas basura. *F. Divulgación de información no pública.	Abril del 2015 Mayo del 2015 Noviembre del 2015 Noviembre del 2015 Septiembre del 2016 Octubre del 2016	1500 mdd 55 mdd 258 mdd 31 mdd 14 000 mdd 9500 mdd.	27.34€	11.71€
<b>2 *BNP Paribas</b>	A. Violación de sanciones económicas de EE. UU. en Sudán, Cuba e Irán.	Julio del 2014	10,5 mdd	54.85€	45.77€
<b>3 HSBC</b>	A. Lavado de dinero.	Diciembre del 2012	1900 mdd	\$ 47.47	\$ 37.61
<b>4 Goldman Sachs</b>	A. Fraude a inversores. B. Obtención ilegal de informes del Sistema de la Reserva Federal (FEED).	Abril del 2016 Agosto del 2016	5000 mdd 36.3 mdd	\$ 207.81	\$ 161.27
<b>5 *JP Morgan Chase</b>	A. Prácticas delictivas en la gestión de los bonos hipotecarios.	Noviembre del 2013	28 000 mdd	\$ 67.42	\$ 66.59
<b>6 *Citigroup</b>	A. Manipulación del mercado.	Mayo del 2016	15.4 mdd	\$ 54.45	\$ 47.23
<b>7 Barclays</b>	A. Manipulación de la tasa libor.	Agosto del 2016	100 mdd	3.75€	1.89€
<b>8 Royal Bank of Scotland</b>	A. Por violar sanciones a Cuba. B. Manipulación de las tasas.	Diciembre del 2013 Mayo del 2015	100 mdd 669 mdd	341.40€	178.80€
<b>9 UBS</b>	A. Manipulación de los mercados de divisas.	Mayo del 2015	545 mdd	\$ 21.53	\$ 13.62
<b>10 *Bank of America</b>	A. Venta de activos tóxicos.	Agosto del 2014	16 650 mdd	\$ 16.55	\$ 15.65
	<b>TOTAL MULTAS</b>	Diciembre del 2013 al 2016	78 308 mdd		

Referencia: Producto Bruto Interno (PBI) peruano del año 2016: 196 000 mdd.

Multas = 40% del PBI peruano.

\*Precio de las acciones al cierre. Ver en: [goo.gl/BdQ3Zy](http://goo.gl/BdQ3Zy)

<sup>4</sup> Tomado de: Ugarteche O. y Zaldivar, J. «Gran banca = ¿crimen organizado?», *alatinet.org*, Quito, 17 de octubre del 2016. Ver en: [goo.gl/FLBYd8](http://goo.gl/FLBYd8)

No existe ninguna actividad económica tan rentable, en un plazo breve, como la financiera. El tiempo para construir una carretera y cobrarle al Estado los retrasos de obra es largo: al final existe la carretera y la empresa sacó una rentabilidad altísima por haberla construido. Esa es la fundación de la corrupción de las constructoras brasileñas, pero en general de la industria de la construcción de megaproyectos. En cambio, en el sector financiero todo ocurre rápido, es elegante y solo toma contactos. Con la ayuda de los paraísos fiscales y cuentas abiertas allá, a nombre de empresas fantasmas, se esconden estas ganancias extraordinarias efectuadas rápidamente, libres de todos impuestos y libres de supervisión.

Los delitos referidos arriba en el gráfico n° 1 tienen que ver con colusión entre actores. Es decir, el funcionario del banco A, en Nueva York, se pone de acuerdo con el funcionario del banco B, en Londres, y con el funcionario del banco C, en Hong Kong, para determinar el precio de algún *commodity*, tipo de cambio o la tasa labor. Eso es referido como fraude en el comercio interestatal. Esta colusión mafiosa deja una rentabilidad muy alta en un plazo tan breve como tres días. Así pues, «la nueva corrupción es global y actúa globalmente»<sup>5</sup>.

El problema de los funcionarios de bancos es análogo a los funcionarios públicos de alto nivel.

Andvig y Monee asumen en sus modelos que, conforme se masifica la corrupción, la expectativa de castigo se reduce, porque es más sencillo encontrar un funcionario corrupto que uno honrado y no se puede castigar a todos. Tirole sostiene que la persistencia de la corrupción en una sociedad puede ser explicada por la mala reputación colectiva de las generaciones anteriores<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Ugarteche, O. «La nueva corrupción. Tipología y aproximaciones teóricas desde el caso Fujimori/Montesinos». *Revista Nueva Sociedad*, n.º 194. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2004, pp. 91-104. Ver en: [goo.gl/1AbuP4](http://goo.gl/1AbuP4)

<sup>6</sup> Ugarteche, O. «La nueva corrupción. Tipología y aproximaciones teóricas desde el caso Fujimori/Montesinos». *Revista Nueva Sociedad*, n.º 194. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2004, pp. 91-104. Ver en: [goo.gl/1AbuP4](http://goo.gl/1AbuP4)

## Los problemas en las «repúblicas de los empresarios»

El auge de la corrupción política de cuello blanco parece estar relacionado a la impunidad, señalada antes como un factor determinante para el auge de la corrupción en el sector financiero internacional. Igualmente le acompaña el trabajo de colusión, que se ve en el sector financiero internacional pero que acompaña a todos los exfuncionarios del sector financiero internacional que ingresan al Estado cuando la «república de los empresarios» es electa.

Un rasgo de las «repúblicas de los empresarios» latinoamericanas es que se repleta de funcionarios de alto nivel que provienen de la banca internacional. Esto se señala como una indicación de la altísima calidad profesional de los mismos. Sin embargo, mirado el informe de Labaton Sucharow LLP, todo parece indicar que el paso de estos avezados profesionales de las finanzas los lleva a seguir con las mismas prácticas desde el poder, con la ventaja de estar en él. Esto sería cierto no solo para los ministros y jefes de Estado, sino para todos los funcionarios de alto nivel reclutados desde el sector financiero internacional al Estado del país donde fue electo el presidente.

De este modo, la interrogante de si los actores económicos no tienen otra opción sino corromper y corromperse para hacer negocios, o de si es un asunto que atañe fundamentalmente a las reglas del sistema o a la subjetividad de los empresarios, la aproximación sería que el presidente llega con un entorno acostumbrado a la impunidad y a hacer operaciones para obtener una bonificación, un premio.

Solamente en el trasvase del proyecto Olmos, que es una irrigación en la costa norte peruana, los pagos a su empresa unipersonal fueron un primer honorario, es 37 500 dólares; después, se estableció otro honorario para Westfield de 25 000 dólares; y después, ya en la colocación de bonos se pide el 3% más IGV, del capital que obtenga la concesión<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Respuesta de Pedro Pablo Kuczynski (PPK), en ese momento presidente del Perú, en la quinta sesión extraordinaria, pública, del viernes 16 de marzo del 2018,

Consultado por qué motivo no anunció la existencia de esta empresa en su declaración jurada exigida para asumir la presidencia de la República, contestó: 'La pregunta a mi entender es ¿por qué no está puesto Westfield aquí?, ¿no? Westfield, en realidad es simplemente una cuenta bancaria, no es una empresa que tiene activos...'<sup>8</sup>.

Lo normal en este tipo de casos es operar con cuentas que son un trampolín hacia las cuentas en paraísos fiscales para que el dinero quede anónimo y libre de impuestos a la renta, y, eventualmente, a la sucesión. Asimismo, el concepto de verdad no existe cuando uno es cuestionado en este tipo de situaciones. La pregunta sería: ¿la verdad para quién? ¿Por qué no dice el presidente peruano qué cuentas tiene? Una respuesta de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) podría haber sido: «Trump tampoco declaró sus ingresos al llegar a la presidencia»; también: «En el mundo financiero internacional de alto nivel no se acostumbra dejar ver las posiciones patrimoniales». Dejar verlas puede atraer intereses de las supervisoras fiscales de más de un país, lo que no es conveniente para el ciudadano presidente. Pudo decir: «puede ser una invitación al secuestro». Cuando le preguntaron a Mauricio Macri, actual presidente de Argentina, por sus cuentas en Brasil y algún paraíso fiscal, contestó sencillamente con un: «no me acordé». Son cuentas que no son nada más que pasos intermedios por donde pasa el dinero camino a otro lugar. ¿Cuánto hay en total en todas partes?, solo lo saben ellos.

Esa naturalidad va acompañada de otra, la del cobro de tres por ciento de comisión por la emisión de un bono. Si eres ministro de Estado o presidente de la República, mientras eso ocurre, no tiene mayor trascendencia porque la nueva normalidad es el cobro de un porcentaje. De esta manera los funcionarios que provienen del

---

ante la Comisión Investigadora Multipartidaria presidida por Rosa María Bartra (del Congreso de la República). El pago a PPK sumó 6.75 millones de dólares vía Westfield Capital y su gerente, el señor Gerardo Sepúlveda, en esta operación. Hay 11 operaciones similares y otras 30 bajo estudio.

<sup>8</sup> Ugarteche, Oscar. «Perú: La caída de Kuczynski y la república de los empresarios». *brecha.com.uy*, Montevideo, 6 de abril del 2018.

sector financiero internacional no perciben que están cometiendo delitos de cuello blanco de distintos calibres, sino que, colocados en una plataforma de impunidad («no puedes meter a todo el Estado a la cárcel»), proceden a portarse como siempre en su campo de trabajo, cobrando las comisiones correspondientes y pasando por alto que hay un tráfico de influencias y de información privilegiada. Esto se vio antes en el Perú con la recompra de los bonos Brady y la recuperación de los precios de 5% a 95% en pocos meses. Esto es notable en Argentina con Macri y su equipo, parece ser el caso de PPK y su equipo, de Trump y su equipo, de Bush y su equipo, entre los más conocidos.

El trabajar «como siempre», utilizando al Estado de plataforma y partiendo del principio de impunidad, da lugar a expresiones como «el dinero llega solo», dicha por Alan García en una entrevista con Jaime Bayly. Lo cierto es que el Estado no se puede paralizar porque un presidente deja salir de la cárcel a un expresidente condenado socialmente por corrupto, aunque legalmente por otras causas. Si el reo ex presidente es dejado libre, quiere decir que no hay problema con cometer delitos de distinto tipo porque la presidencia, como institución, se asegurará que serán liberados. Así podemos decir que «presidente saca presidente». En México es una práctica regular que los presidentes entrantes hagan ojos ciegos sobre las cuentas de los presidentes salientes. Lo cierto es que la impunidad es el rasgo que corroe a la sociedad en el tiempo de la desregulación y la financiarización. Es decir, no es un tema de subjetividades, sino de formas de hacer las cosas y el nuevo normal. Es por ello que en el Perú el presidente de un banco puede nombrar al asesor principal del ministro de Economía durante tres décadas sin que eso sea sancionado.

La interrogante es sobre cuánto pesa en la sociedad la corrupción. La impresión que se comienza a dar es que en realidad a la ciudadanía el tema no le importa porque se ha vuelto algo recurrente. «No hay nada que hacer». En esa medida, el Poder Judicial

puede cometer latrocinios contra inocentes para encubrir delitos de terceros, creando una mayor sensación de impunidad, y así mayor desinterés por el tema. La liberación del reo Fujimori fue posiblemente la mejor señal de que en el Perú no pasa nada en temas de corrupción. La confirmación de esto es la popularidad de su hija. No interesa de dónde provenga su dinero, ni siquiera cuando está vinculado a su padre reo y, aparentemente, al narcotráfico.

Dados los antecedentes éticos vistos en la encuesta de Labaton Sucharow LLP, habría que por lo menos poner algunas restricciones a las puertas giratorias entre el Estado y el sector financiero nacional e internacional, y la promoción de la tecnocracia podría matizarse. Aparentemente es mejor tener políticos en cargos altos que tecnócratas que quieran ganarse unas bonificaciones por *performance*, y que no vean cuál es el problema en usar información privilegiada y el poder que tienen para hacerlo.

## **En suma**

Para terminar, se puede sugerir que hay en las ramas empresariales una pérdida de ética y que en las ramas financieras esto es más marcado. Tener la lógica de que todo se vende y que el valor del funcionario está en su salario lleva a puertos equívocos. El montaje de gobiernos a partir de cuadros tecnocráticos viene con la carga adicional de que los tecnócratas están preocupados por resultados más que por los medios en cómo estos se logran. De este modo, no necesariamente es que sean delincuentes avezados, sino tecnócratas acostumbrados a realizar acciones de un cierto modo, que cuando llegan al Estado lo siguen haciendo de igual forma, que puede no ser ni ética ni políticamente la adecuada. Y aunque el auge de las tecnocracias desvestidas de principios y munidas de necesidad de éxito remunerado ha tenido resultados de gobiernos dudosos, con estos mismos componentes en Chile y Bolivia eso no ha ocurrido, todavía.

En el caso de los funcionarios de empresas financieras es más complejo por las razones señaladas en la encuesta presentada. La pregunta a Kuczynski sobre Odebrecht en el Congreso, cuando niega conocer a la empresa, es en realidad una puesta en marcha de las razones para las cuales existen los paraísos fiscales: para mantener el secreto. Él no contesta porque contestar es revelar el secreto que mantiene con el cliente. El secreto entre el asesor financiero y el cliente es tan serio como el confesionario, y eso debe de ser comprendido. Es así que Kuczynski mantiene el secreto y mantiene en secreto, también, las cuentas de banco donde termina el dinero que le pagan. Al final dice que Westfield es una cuenta por donde pasa el dinero. Pasa hacia dónde es la pregunta. Pasa para que no se paguen impuestos a la renta y para que no haya impuestos a la sucesión. Que el dinero pase, ¿es delito? La evasión fiscal es delito. Guardar el dinero en un paraíso fiscal no es delito, puede ser feo si eres el presidente de un país, pero no es delito. No es igual delito que feo.

Estos nuevos problemas éticos vistos en las encuestas encargadas por el estudio de abogados Labaton Sucharow LLP sacan a la luz la necesidad de homogeneizar los códigos penales y de derecho administrativo para asegurar que no se cometan dichas infracciones. Las multas por las infracciones de la gran banca en Nueva York y Londres no los han detenido, mostrando que la rentabilidad de la infracción es mayor que el costo de las multas. Es decir, por un lado, no se puede meter a todo el Estado a la cárcel y, por otro, debe haber multas pagables. La evidencia en el Perú es que nunca se pagan las multas impuestas por el Poder Judicial y que los dineros mal habidos jamás son retornados al erario público. Esto debe ser revertido de manera ejemplar. El reo Fujimori fue liberado por el presidente sin haber pagado un sol de compensación a nadie en casi dos décadas. El mensaje en el Perú es, por lo tanto, que se puede matar, robar, vender armas a narcos y corromper a los medios de comunicación sin correr el peligro

de morir en la cárcel o pagar un centavo. Es más, con ese dinero mal habido la familia se ha establecido en la política nacional. Ese es el ejemplo que seguirán otros, sin duda. En todo caso la familia está protegida por el Congreso de la República, lo que también es ejemplar. Kuczynski logró revertir lo que parecía era un ejemplo de encarcelar a un presidente para convertirlo en el ejemplo de cómo timar al Estado, y esa lección puede ser aprovechada por otros. No es un problema de convicciones ideológicas sino de ética, o falta de la misma. Desde la presidencia del Perú hay ejemplos recurrentes de falta de ética desde al menos la segunda mitad de la década del 80. Presidentes con hijos fuera de matrimonio han sido tan comunes como desbalances patrimoniales. La honestidad hacia los ciudadanos (y la familia) no existe en ningún plano.

Los aspectos institucionales son fundamentales para combatir esto. Con la crisis de la democracia vista en general, y la de los partidos políticos como fenómeno universal, se ha acompañado una pérdida de mística política y de mística de la función pública. Esto resulta en congresistas sin ideología, solo intereses, siendo ellos, y desde esa óptica, quienes supervisan la acción del Poder Ejecutivo, lo que agrava el problema. Las excepciones de Chile y Bolivia podrían estar justamente en la existencia aún de mística política y de instituciones. La recurrencia de los problemas peruanos puede tener que ver con la inexistencia absoluta de partidos políticos desde la década del 90 y el final de lo que de Soto llamó «la partidocracia», tomando prestado el concepto de Coppedge<sup>9</sup>, su asesor en el momento del golpe del 5 de abril de 1992. Este suceso colocó dentro del Estado peruano, en un país institucionalmente muy frágil, una tecnocracia que es la expresión de la tecnocracia internacionalmente cuestionada y que, en general, tiene un pasado financiero internacional negativo. El cambio de 1992, cuando despidieron a 120 000 funcionarios estatales, fue al mismo tiempo

---

<sup>9</sup> Coppedge, Michael. *Strong Parties and Lame Ducks, Presidential Partiarthy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press, 1994.

que se cerraba el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), escuela donde se formaban los funcionarios públicos. Esta posiblemente podría haber sido remozada y actualizada, en vez de cerrada, pero la concepción del Estado como obstáculo al mercado llevó a semejante arbitrariedad, abriendo una puerta que está cerrada en el resto de América Latina.

Urge formar la carrera de la administración pública, análoga a la diplomática y a las Fuerzas Armadas, y darle el prestigio necesario. Al momento del cierre del INAP pasaron una campaña publicitaria en televisión que comparaba a los burócratas con chimpancés que defecaban sobre su escritorio. Esa fue la violencia social con la que se abrió el espacio para la reforma del Estado que ha terminado con cuatro expresidentes y un presidente envueltos en casos corrupción de alto nivel, dejando al Perú en una posición internacional poco decorosa, a pesar de los procedimientos judiciales que no parecen acabar ni meter preso a nadie. La liberación del reo Fujimori es un pésimo ejemplo de impunidad y abre la puerta para que los políticos sigan en lo mismo.

# **Involución y posibles impactos de la informalidad corporativa en el Perú**

---

*Alberto Graña*

---

## Sumilla

El presente ensayo delinea los cambios y condiciones requeridas por la inversión privada corporativa y extranjera en la reorientación de largo plazo de la economía peruana de 1968 al 2018. Para desarrollar el argumento, ubicamos tres espacios temporales o puntos de inflexión observados en un periodo de cinco décadas. El **primero**, que va de 1968 a 1974, caracterizado por cambios estructurales, eliminación del latifundio, nacionalización de empresas de servicios públicos y recursos naturales, aumento de la intervención del Estado en la economía y de la protección de la industria sustitutiva de importaciones. El **segundo**, el período de transición, que va de 1975 a 1990, de reestructuración y desmontaje de las reformas del gobierno del general Juan Velasco Alvarado, iniciadas después del golpe de Estado del general Francisco Morales Bermúdez y continuadas durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry y el primer gobierno aprista. El **tercero** sería el periodo abierto durante la explosiva década de gobierno de Alberto Fujimori a inicio de los 1990, periodo en el que se recrean las condiciones de valorización políticas y económicas orientadas a alentar la megainversión en el sector exportador primario de materias primas y agroexportación.

Desde aquella breve retrospectiva histórica ensayo la hipótesis del virtual agotamiento del modelo económico primario exportador iniciado, corregido y aumentado por cuatro gobiernos consecutivos.

Visto en prospectiva, sostengo que la continuidad del sendero exportador realmente existente **requeriría**, además de crecientes incentivos y exoneraciones tributarias y avales públicos, del relajamiento de regulaciones ambientales, laborales y sociales y, lo más importante, explicaría la necesaria **coexistencia** de la economía corporativa formal con la **economía informal corporativa** (o subterránea), fenómeno que acaso explique en parte la magnitud inédita que ha adquirido la corrupción sistémica público-privada.

## **De Velasco a Morales a Belaúnde. Antes de Fujimori**

A raíz del golpe de Estado del general Francisco Morales Bermúdez se inició el desmantelamiento (todavía soterrado) de las reformas estructurales promovidas por el régimen del general Juan Velasco Alvarado en 1968 y se recurrió a la adopción de políticas económicas clásicas de ajuste y austeridad fiscal que continuarían hasta el segundo periodo democrático de Fernando Belaúnde Terry (1980-85). Esta fue una sucesión de *shocks* de corto plazo que continuó durante década y media, aunque con diferencias, hasta el primer gobierno aprista (1985-87). Sin duda, su efecto acumulado en la economía productiva aceleró el «karma» recesivo arrastrado desde 1974. En el largo plazo, la recesión con hiperinflación y la derrota de Sendero Luminoso crearon las condiciones para acelerar la crisis de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) en el Perú (1950-1975).

### ***Estanflación en el norte***

Al final de 1980, Estados Unidos y algunos países del G-3 (Alemania y Japón), soportan una crisis de estanflación económica (recesión productiva, retracción de salarios, altas tasas de desempleo e inflación). En octubre de 1987 estalla la crisis del sistema de

ahorros y préstamos (savings & loans), y ocurre también el mayor desplome del índice Dow Jones: en un solo día cayó 22.8% (508 puntos). A la sazón, se encontraban en plena marcha la «revolución conservadora» de Reagan y Thatcher, cuya orientación ideológica buscaba explícitamente profundizar procesos de desregulación de mercados (financiero, laborales, de capitales) y la privatización de la esfera pública. En 1989 el muro de Berlín había caído y, como consecuencia, el desplome del socialismo burocrático «realmente existente» en la esfera de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Así, el capitalismo salvaje tenía todo un nuevo espacio de valorización y expansión global.

En la economía peruana, el encarecimiento del crédito interno y la fuga masiva de capitales ocasionado por el abrupto aumento de la tasa de interés nominal básica en Estados Unidos (FED) a finales de 1987 (Paul Volker, ex presidente del Sistema de la Reserva Federal, la aumentó súbitamente a 17%), además de la aplicación de reiterados «paquetazos» dictados por distintos gobiernos entre 1978 (Silva Ruete) y 1990 (Fujimori), acentuarían la tendencia recesiva del capital productivo industrial y agrícola.

### *Mutación agraria, industrial e institucional*

En el agro, transitábamos en la degradación de la institucionalidad del sector social (sector cooperativo y de propiedad social) creadas después de la reforma agraria, hacia una nueva institucionalidad de la propiedad privada individual de la tierra. La dinámica recesiva fue también transformando la funcionalidad de las instituciones sociales, sus organizaciones y reglas de juego. La recesión industrial se reflejó en el aumento del desempleo por despidos de personal y cortes en la producción. El aumento de desempleo industrial y estatal no solo presionó para abajo los sueldos y salarios del personal empleado, sino, en diferentes formas y estilos, minaría la capacidad negociadora sindical por mejoras salariales o condiciones de

trabajo. El deterioro del poder negociador de federaciones y sindicatos (aunque con notables diferencias) fue evidente en prácticamente todas las ramas industriales (textiles, metalmecánicos, minerometalúrgicos, etc.), y, también, en la federación de trabajadores del sector público

### ***Pérdida pública, subsidio privado: en la hiperinflación, hermanos***

Aquel «karma» recesivo arrastrado durante el segundo gobierno de Belaúnde (más bien diríamos impulsado por dos banqueros de inversión, Manuel Ulloa y Rodríguez Pastor,) aumentó con la política aprista de control de precios y tarifas públicas (con «prístino» criterio político partidario). Eso, más la corrupción y proterva gestión, arrastraron a las empresas públicas productivas y de servicios (Electroperú, Petroperú, la Siderúrgica de Chimbote, entre otras) al congelamiento de sus ingresos nominales, aumento de su endeudamiento y pérdidas operativas o, en el extremo, la quiebra, insolvencia o deterioro de sus patrimonios<sup>1</sup>.

Desde la lógica de flujo de recursos, el déficit de las empresas públicas, que fue de 4.5 del Producto Bruto Interno (PBI) en 1988, se trasvasaría como subsidios a la ganancia empresarial privada.

### ***1990. Tres crisis, ¿otro sendero?***

Desde una mirada más integral de la crisis en 1990, resaltaré algunas de sus manifestaciones singulares de aquel punto de inflexión. En primer lugar, el Perú afrontaba una circunstancia inédita: la confluencia de tres tipos de crisis, que acontecían al

---

<sup>1</sup> Ruíz Caro, Ariela. *El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002*. Serie Gestión Pública n.º 22. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes) - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2002. Ver en: [goo.gl/eVYF4K](http://goo.gl/eVYF4K)

mismo tiempo y en diferentes ámbitos, y que se retroalimentaban. La primera manifestación –de corto plazo– sería la inédita erupción hiperinflacionaria, reflejo de la crisis fiscal y de balanza de pagos, producida en el primer y desastroso gobierno aprista (1985-90). La segunda nos sugería una crisis de patrón de industrialización (1950-1975), crisis que, por lo demás, enfrentaban otros países de América Latina, claro que con notables diferencias internacionales, de acuerdo a su grado de industrialización<sup>2</sup>. La tercera manifestación de la crisis política fue la violencia terrorista, que duró más de una década (1980-1993).

### *Asfixia de ganancias. Grado de monopolio e hiperinflación*

De regreso a la economía política de la recesión. En aquel período de profundo reacomodo económico (1975 y 1993), la sequía de oportunidades de inversión rentables, que verificamos quienes hacíamos investigación económica, explicarían la «asfixia» de realización de ganancias del capital industrial, metáfora que sugirió Armando Pillado para representar aquel fenómeno que ahogaba a la planta industrial orientada al mercado interno.

Si bien aquella hipotética asfixia ocurría de forma diferenciada en cada actividad industrial, observamos que la práctica empresarial monopolista más común consistía en subutilizar su capacidad instalada (reduciendo trabajadores e insumos, y jugando con sus inventarios) y aumentar precios finales<sup>3</sup>. Habría que investigar el fenómeno un poco más, pero intuimos que aquella dinámica monopólica contribuyó a la aceleración de la hiperinflación, que en junio de 1990 alcanzó los seis dígitos. Es decir, la hiperinflación no se explicaría como un fenómeno puramente monetario.

---

<sup>2</sup> Cepal. *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Cepal, 1996. Ver en: [goo.gl/ijwdB1](http://goo.gl/ijwdB1)

<sup>3</sup> Bajo regla del *mark-up*, que consiste en estimar un margen de ganancia esperada y cargarla sobre costos medios y no sobre costos marginales.

La estatización bancaria anunciada por Alan García en su mensaje presidencial del 28 de julio de 1987 marcó la ruptura del *servinacuy* apro-empresarial que caracterizarían sus dos primeros «años maravillosos» de gobierno (1985-87). Y fue la partida de defunción de su plan económico «heterodoxo». En 1985, García y sus asesores se equivocaron al suponer que congelando los precios de las empresas públicas reducirían costos operativos y aumentarían las ganancias de las empresas privadas (cuyos propietarios eran básicamente los denominados «doce apóstoles»), y que automáticamente aquel «cambalache» reactivaría la inversión y producción industrial (operando en 1985 a la mitad de su capacidad), creándose un hipotético «círculo virtuoso de crecimiento y empleo».

Para financiar el costo fiscal que implicaba el subsidio al precio de los alimentos e insumos industriales, García usó reservas y limitó el pago del servicio de la deuda externa al 10% del valor de las exportaciones. Posiblemente la combinación de aquellas medidas explica crecimientos del PBI de 8.6% y 7% en 1985 y 1986, respectivamente.

Sin embargo, aquellas medidas prendieron la luz roja de los acreedores bancarios externos y del Fondo Monetario Internacional (FMI) pero principalmente en 1987 ya era evidente el incumplimiento de los «doce apóstoles» de reinvertir sus utilidades para ampliar su capacidad y crear el «círculo virtuoso» de creación de empleo y aumento de la demanda.

Es así que el empresariado –en parvada– fugó ganancias y capitales a Wall Street, aprovechando el abrupto aumento de la tasa de interés de la FED, pues aquella se convirtió en una oportunidad, de lejos, más rentable que cualquier actividad productiva interna asfixiada por la recesión (con excepción del narcotráfico). Finalmente, desde 1987 en adelante, la fallida estatización bancaria amalgamaría la ira de la derecha empresarial y política más «Occidental y cristiana». Y la jerarquía de una iglesia congelada en el tiempo de la Inquisición sacaría antes de octubre la procesión del

Señor de los Temblores. Nunca antes vi señoronas con abrigos de mink en una manifestación político religiosa.

### **Cambio de rumbo en progreso: 1995, después de Fujimori**

El ensordecedor estallido del coche bomba de la calle Tarata aumentaría la percepción de la población limeña de que Sendero Luminoso había llegado a la capital y que se acercaba a Palacio de Gobierno. Pero, en verdad, Sendero ya no representaba una amenaza al Estado desde la captura de Abimael Guzmán. Digamos que la volatilidad de la situación general recrearía condiciones sicosociales «perfectas» para justificar el autogolpe de Estado de abril de 1992. La toma por la fuerza con tanquetas y el cierre del Congreso, la ocupación militar de otros poderes del Estado y el arresto arbitrario de opositores pintan algunas de las acciones del autogolpe.

En 1993 «parecía tomar cuerpo la hipótesis acerca de la pretensión de Fujimori de quedarse en el gobierno no 18 meses, sino... 18 años»<sup>4</sup>. Desde nuestra perspectiva, derrotado militarmente el terrorismo, promulgada la nueva Constitución, reprimida la oposición gremial laboral, cooptadas las fuerzas armadas golpistas y el sistema de justicia por Vladimiro Montesinos, degradado el poder de los partidos de oposición y el poder negociador de las centrales sindicales, y la quiebra -inducida- de las empresas públicas, asumimos que estaban creadas las condiciones de valorización iniciales.

Es así que se configuraba un régimen político de las características de lo que Guillermo O'Donnell bautizaría como «democracia delegativa» (sistema presidencial que minimiza las mediaciones

---

<sup>4</sup> Graña, Alberto. «¿Hasta cuándo se jodió el Perú?». *Serie Pretextos*, n.º 5. Lima: **desco** - Centro de Estudio y Promoción del Desarrollo, 1993, pp. 18.

con las instituciones democráticas) y que explicaría una de las razones de la notable eficiencia y celeridad operativa para sustituir la Constitución de 1979, cuya breve y efímera vigencia duró una década y media (1979-1993).

Siete meses después del autogolpe, en noviembre de 1992, se convocó a un Congreso Constituyente Democrático (CCD). El 31 de octubre de 1993 se realizó un –muy cuestionado– *referéndum*, en el que ganó el SÍ al CCD por estrecha mayoría, siendo promulgada la nueva Constitución el 29 de diciembre de 1993. Dos años después, en las elecciones generales de 1995, Fujimori sería reelecto por una importante mayoría.

Respecto de la gestión vertical del proceso de privatizaciones, Ariela Ruiz Caro escribió:

(...) todo el poder de decisión se concentraba en el Poder Ejecutivo, y dada la correlación política, el Poder Legislativo no ejercitó sus atribuciones de fiscalización. Este hecho reviste particular importancia si a ello se añade la debilidad de las acciones implementadas por los entes reguladores<sup>5</sup>.

## **Impacto, efectos y costo de la informalidad corporativa**

Después del largo periodo de reestructuración recesiva (1974-1993) asomaba un nuevo eje de acumulación en la agroexportación de espárragos en Ica y La Libertad, y de mango y limón en San Lorenzo, Piura.

Pero también despuntaban nuevas y grandes oportunidades de ganancias en la cuestionada privatización (venta, concesión o liquidación) de empresas públicas y en la implementación del nuevo sistema previsional privado (favorecidas a través de leyes con nombre propio como las Administradoras de Fondos de Pensiones –AFP– de Carlos Boloña *et al.*). Solo para tener una

---

<sup>5</sup> Ruiz Caro, Ariela. *El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002*. Serie Gestión Pública n.º 22. Santiago de Chile: Ilpes - Cepal, 2002. Ver en: [goo.gl/eVYF4K](http://goo.gl/eVYF4K)

mundana idea de la magnitud de los negocios relacionados, según un informe del diario *La República*, el monto total de las ventas de empresas públicas ascendió a US\$ 9221 millones, de los cuales ingresaron al Tesoro Público solo US\$ 6445. La diferencia de US\$ 2700 millones se pagó a bancos de inversión y a consultores contratados para «sanear» las empresas públicas. Según el informe del congresista Javier Diez Canseco: «El dinero (...) se utilizó (...) (mayormente) en compra de armas, pago de la deuda externa, cubrir el déficit fiscal, y a la financiación de la re-reelección de Alberto Fujimori»<sup>6</sup>.

### *Grado de monopolios*

El resultado acumulado de las últimas décadas de políticas públicas orientadas a la mercantilización –privatización– del Estado, recursos naturales, bienes y espacios públicos, bajo reglas neoliberales, acaso se expresan en su aspecto más extremo –pero documentado– que sostiene la existencia de una situación de captura del Estado por el poder económico extractivo<sup>7</sup>.

Así, en las últimas dos décadas verificamos grados muy diferenciados de monopolio y de procesos de concentración. Tenemos el monopolio natural observado en las inversiones ancladas a la ubicación del recurso natural, como la gran minería y la energía. En estos casos se admite la existencia de monopolios geográficos por ser estas inversiones intensivas en capital y en tecnología de largo plazo.

Destaca particularmente la concentración de la propiedad de la tierra en la Costa para dedicarla al monocultivo extensivo de

---

<sup>6</sup> «Fujimorismo: Privatización fue remate de las empresas». *La República*, Lima, 22 de abril del 2011. Ver en: [goo.gl/EQV59t](http://goo.gl/EQV59t)

<sup>7</sup> Durand, Francisco. «Cuando el poder extractivo captura el Estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 28 de junio del 2016. Ver en: [goo.gl/tRk3zo](http://goo.gl/tRk3zo)

exportación<sup>8</sup>. En el sector de bienes de consumo, diversas investigaciones revelan grados y formas diferenciadas de competencia monopolista en la industria farmacéutica, alimenticia, bebidas y otras. Olvidaba mencionar similares grados de monopolio observados en los medios de la prensa monocorde, en el sistema financiero y bancario, en el sistema previsional privado (AFP) y en las compañías de seguros<sup>9</sup>.

En verdad, estaríamos ante cualquier cosa, menos ante una economía política que funciona de acuerdo a los –alucinantes– supuestos de la teoría neoclásica de la competencia pura, que supone: racionalidad y perfecta información de los actores, igual tamaño de empresa y tecnología utilizadas, entre otras. Más bien, estaríamos ante una formación monopólica predominante en diversos ámbitos sectoriales o geográficos. Altamente dependiente de decisiones exógenas a juzgar por la importancia de la inversión extranjera directa y por los vaivenes del precio internacional de las materias primas.

### *Encrucijada de senderos, determinantes y condicionantes*

La violenta interacción de la triple crisis interna vivida (terrorismo, hiperinflación y cambio del modelo de transformación productiva) resultaría en una «situación imperativa», como la del golpe de Estado de 1992. Decisión política requerida para imponer condiciones de valorización necesarias orientadas a sostener el nuevo modelo extractivo exportador primario, en pleno milenio de la revolución científico técnica.

---

<sup>8</sup> Eguren, Lorenzo; Eguren, Fernando; y Durand, Francisco. *¿Liberalismo o mercantilismo? Concentración de la tierra y poder político en el Perú*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes) - Oxfam, 2018. Ver en: [goo.gl/P7coi7](http://goo.gl/P7coi7)

<sup>9</sup> Astuquipán, Carlos. «Mercados concentrados. ¿Hacia dónde debe apuntar la regulación?». *Revista Business. Negocios en el Perú*, n.º 266. Lima: Business. Negocios en el Perú, 2018, pp. 8-17.

El nuevo «arreglo social», cuya legitimidad –o no– finalmente prevalece hasta nuestros días, condicionarían (o acaso determinarían) la estructura y naturaleza de la economía «social» de mercado, y sería un instrumento para reorientarla en el largo plazo. Desde mi percepción, toda la evidencia indica que tal cambio radical en el punto de inflexión (1987-1993) respondería a intereses internos de grupos de poder económico fácticos. Estos avalarían entusiastamente el proceso de primarización económica, las multilaterales de crédito, la banca de inversión y la inversión extractiva.

En el colapso de Fujimori del 2000, mencionaremos el rol determinante de factores internos, como la masiva Marcha de los Cuatro Suyos. De manera análoga, casi dos décadas y media atrás, un factor determinante en la caída de la dictadura de Morales Bermúdez fue el contundente paro nacional de 1977.

## **2018. Nuevos ejes de realización de rentas y ganancias**

Acaecido el brevísimo periodo del presidente Valentín Paniagua, para muchos y para mí un oasis de ética después del desmoronamiento del mayor régimen cleptocrático de nuestra historia, ingresaríamos al nuevo milenio a través de una fase de actualización de condiciones de valorización, en este caso de capital extractivo y financiero, alentada por el inicio de un superciclo de ganancias y por un aumento sostenido de los precios de las materias primas durante casi una década. Atender de manera ampliada el potencial del creciente mercado externo, básicamente arrastrado por la demanda china, requería necesariamente implementar megaproyectos de inversión pública.

Aquellas expectativas de ganancias se convirtieron en nuestro nuevo eje de acumulación en el nuevo milenio. Tamaña megainversión de largo plazo demandaría del concurso –por no decir complicidad– del poder presidencial de cinco sucesivos gobiernos:

Fujimori, Toledo, García, Humala y Kuczynski, adjudicándose sistemáticamente la obra pública a cambio de coimas. Las constructoras brasileras y los socios del «club de la construcción» (subordinados y consorciados a Odebrecht) controlarían aquella «morrocotuda» masa de dinero oscuro.

En el punto de inflexión de la estructura productiva (1987-1993) parece haberse producido un cambalache de la lógica de la ganancia del productor industrial para el mercado interno, a la lógica de la extracción de recursos naturales de valores de cambio para el mercado externo, generador de rentas de riesgo moral, bajo el principio de la privatización de pérdidas y socialización de ganancias. Aquella regresión de valores éticos y morales que implicaría la expansión y extensión transversal del mercantilismo más utilitario sería un regresivo factor de cambio de la dinámica del sendero exportador.

### **Mercantilización que determina la vida.**

#### **Todo se compra, todo se vende, todo se vale**

Más allá de las extraordinarias tasas de crecimiento del PBI obtenidas por el Perú durante el superciclo del precio de las materias primas (2000-2007), destacan también la importancia de la ramificación, nivel y profundidad de la mercantilización en diversos niveles, espacios territoriales e instituciones públicas y privadas. Desde la perspectiva de la economía política nos preguntamos: ¿en qué medida la **institución establecida y aceptada** de las coimas, *lobbies*, puertas giratorias y adendas, como menciona Francisco Durand, condicionan o incluso determinan (o forman parte de) la tasa de ganancia, rentabilidad, comportamiento y acciones de la **economía corporativa formal**?

Desde la óptica del «marketing político» de las elecciones regionales y municipales de octubre, el conocido politólogo Paulo

Vilca<sup>10</sup> confirmó una práctica recurrente en la que se configura un mercado que establece *precios diferenciados* de acuerdo al partido, la circunscripción y número ocupado en la lista. Por ejemplo, el valor de un cupo en Piura es mucho mayor que en Puno o Cusco.

En la misma dirección, pero en otro espacio, la mercantilización de tierras y recursos naturales se plantea como una amenaza a una actualización, técnica, política y democráticamente consultada del –determinante– proceso de ordenamiento territorial y zonificación económica, ecológica y turística. El tráfico generalizado de tierras y terrenos, así como la proliferación de concesiones mineras y petroleras (orientadas por el afán de lucro, desde 1990), podrían explicar la –caótica e irracional– forma de ocupación territorial carente de estudios que sustenten su pertinencia social o ambiental, ni tampoco su sostenibilidad. De hecho, hasta ahora prevalecen diversos grados y tipos de «diezmo-coima» como la pulsión que dinamiza la privatización de recursos naturales, bienes y espacios públicos (como parques, playas, bosques, ríos o lagos).

El caso de Tía María en el valle de Tambo, en Arequipa, resulta ilustrativo en tanto muestra el enfrentamiento por la prevalencia del monopolio territorial de la Southern, del Grupo México, contra la institucionalidad social local y los intereses de agricultores capitalizados y competitivos a nivel internacional, que deben asumir los riesgos de la extracción minera a sus cultivos sin antes haber ejercido su pleno derecho de consulta previa o de acceso a información técnica, financiera y de impacto ambiental.

---

<sup>10</sup> Vilca, Paulo. «¿Quiénes (y por qué) llegan al Congreso?». *El Comercio*, Lima, 10 de mayo del 2018.

## Perú: estado de la cuestión de la economía informal corporativa

Economistas, empresarios y políticos conservadores advierten, y amplifican mediáticamente su mensaje ideológico, a veces hasta la náusea, del desafío que significa para el crecimiento económico del país el fenómeno de la informalidad económica en la que se encuentran dos terceras partes de la Población Económicamente Activa (PEA) peruana.

Sin embargo, no se ha tomado en cuenta la importancia cobrada por el fenómeno de la **informalidad corporativa** que, como mostraremos, resultaría mayor al valor de la producción de diversos sectores del PBI. Así, trataremos a la **economía informal corporativa** como el lado sombrío de las corporaciones formales (grupos de poder económico y financiero, y grupos de interés particulares), cuyas formidables operaciones financieras se confunden, amplifican o confluyen con la masa de dinero sucio que después debe ser blanqueado «legalmente»<sup>11,12</sup>.

Es de esta forma que la **informalidad corporativa** plantearía hasta una situación de doble moral.

Así, mientras la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) y la Cámara de Comercio de Lima condenan públicamente el blanqueo de capitales, gracias a sus *lobbies* en la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP (SBS) lograron, en julio del 2012, que las autoridades de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) desactivara la iniciativa legal que le otorgaba facultades a la Unidad

---

<sup>11</sup> Castilla, Óscar; Cabral, Ernesto; y Castro, Jonathan. «Secretos financieros revelan millonaria penetración del dinero sucio en la banca». *OjoPúblico*, Lima, 24 de abril del 2018. Ver en: [goo.gl/tXjWoA](http://goo.gl/tXjWoA)

<sup>12</sup> Ver en: [goo.gl/crKFxz](http://goo.gl/crKFxz)

de Inteligencia Financiera (UIF) de la SBS para investigar paraísos tributarios<sup>13</sup>.

### *Pero, ¿a cuánto asciende el lado oscuro de la economía corporativa informal?*

Estimé gruesamente el costo fiscal en cinco partes: primero, el nivel de la deuda tributaria corporativa pendiente con la Sunat; segundo, el estimado oficial de evasión de Impuesto a la Renta (IR3) e Impuesto General a las Ventas (IGV), ambas, con la Sunat; tercero, incluí sobrecostos y coimas, pagadas básicamente por Odebrecht (la cifra resultante no considera coimas pagadas a funcionarios del resto de empresas brasileras como OAS, Andrade Gutiérrez, entre otras); cuarto, incluí subsidios tributarios para el 2018 estimados por la Sunat; y quinto, incluí un estimado del costo ambiental de la contaminación minera a fuentes hídricas<sup>14</sup>.

La cifra resultante estima una **cifra mínima** del costo al país de la economía corporativa informal, ya que no consideré –por falta de tiempo– las investigaciones del congresista Manuel Dammert Ego Aguirre del costo al país del gasoducto sur andino y de la industria extractiva en general. Tampoco nuestra cifra toma en cuenta los números del narcotráfico o de la economía abiertamente ilegal de cadenas de producción de empresas extractivas de oro, tala ilegal de bosques, tráfico ilegal de tierras y terrenos, ni contrabando. Hipotéticamente, de hacer un agregado del costo de la economía ilegal y el de la economía informal corporativa (economía subterránea) podríamos concluir que dicho costo improductivo

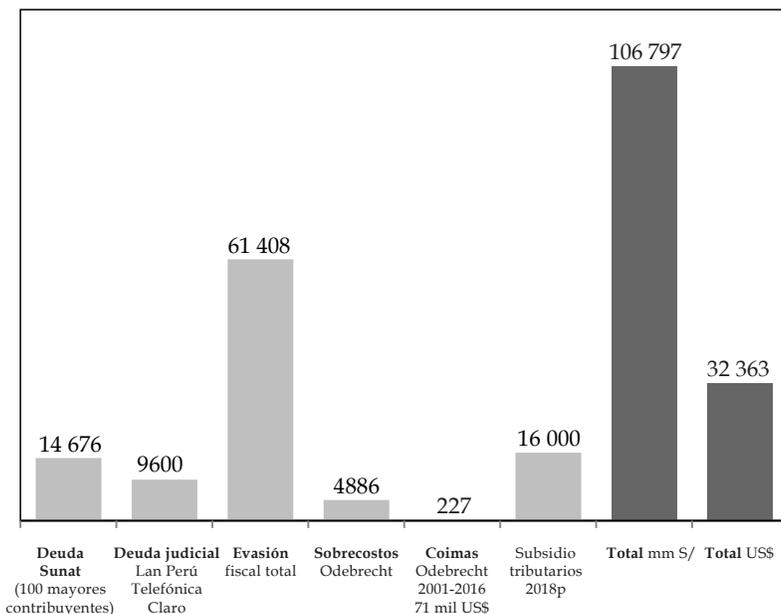
---

<sup>13</sup> Meléndez, Luis. «Ilusión fiscal. Empresas offshore, paraísos fiscales y personajes que desarman el esquema tributario en Perú». *convoca.pe*, Lima, s/f. Ver en: [goo.gl/xJ2QBb](http://goo.gl/xJ2QBb)

<sup>14</sup> Herrera, Pedro y Millones, Óscar. *¿Cuál es el costo de la contaminación ambiental minera sobre los recursos hídricos en el Perú? Informe final*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) - Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2011. Ver en: [goo.gl/RJg6zr](http://goo.gl/RJg6zr)

resultaría una pesada carga al fisco que haría insostenible e ingobernable en el futuro un modelo económico de esta naturaleza; por no mencionar el costo de oportunidad social que significa que el Estado no pueda contar con aquellas ganancias privadas requeridas para actualizar necesidades fundamentales de la gente.

**Gráfico n° 1:**  
**Perú: costo aproximado economía informal corporativa:**  
**mínimo 16% del PBI del 2016**



Elaboración propia.

Como cifra referencial, nuestra valoración de la **informalidad corporativa** sería cinco veces el valor total de producción de cocaína del Perú el 2016 (siete mil millones de dólares por año)<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> «Así está el Perú 2016: La inacabable lucha contra el narcotráfico». *rpp.pe*, Lima, 29 de febrero del 2016. Ver en: [goo.gl/smVvk8E](http://goo.gl/smVvk8E)

El mejor ejemplo del limbo existente –no regulado– entre la **banca formal corporativa** y la economía abiertamente ilegal se observa en por lo menos tres de los mayores bancos señalados por la Unidad de Inteligencia Tributaria de la SBS por blanqueo «legal» de capitales<sup>16</sup>. Aún más, en el caso del banco BBVA, se señala blanqueo de capitales del narcotráfico y del crimen organizado<sup>17</sup>. En esa misma dirección apuntan las investigaciones realizadas por *OjoPúblico* que:

(...) establecen la responsabilidad tanto de los propios bancos, como –por inacción– del órgano supervisor del Estado, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones. Entre los bancos implicados destacan el BBVA Continental, el Banco de Crédito del Perú (BCP), Scotiabank (conocido como ‘Wiese’ antes del 2006) y otros<sup>18</sup>.

La política económica del actual gobierno (¿existe?), en el corto plazo, estaría condicionada a la correlación de fuerzas políticas en el Congreso, cuya mayoría es de Fuerza Popular (FP) y el APRA, partidos de probada proinformalidad corporativa. Desde la perspectiva del Poder Ejecutivo, la posibilidad de impulsar el crecimiento del PBI hasta el 2021 está condicionada a que se pongan en operación los megaproyectos mineros y a un aumento sustantivo de la inversión pública, y mediante una política monetaria expansiva y de ampliación del déficit (como sugieren Óscar Dancourt y otros economistas keynesianos peruanos). Sin embargo, aquel escenario expansivo y contracíclico sugerido iría contra la ortodoxia de la política económica y monetaria predominante.

Dentro de este escenario, al Ejecutivo le tocaría actualizar, rápido y bien, las obras de reconstrucción de El Niño costero («con

---

<sup>16</sup> Campodónico, Humberto. «¿Blanqueo legal de capitales?». *La República*, Lima, 10 de julio del 2016. Ver en: [goo.gl/uzsR2b](http://goo.gl/uzsR2b)

<sup>17</sup> Larrouy, Diego. «La filial peruana de BBVA, señalada como vía para el blanqueo de capitales del narcotráfico y el crimen organizado». *eldiario.es*, Madrid, 3 de mayo del 2018. Ver en: [goo.gl/uisjbz](http://goo.gl/uisjbz)

<sup>18</sup> Ver en: [goo.gl/NnEUDC](http://goo.gl/NnEUDC)

cambios»). El asunto es, ¿qué constructoras operarían tal reconstrucción con cambios?, ¿Odebrecht, OAS, Camargo Correa y sus empresas consorciadas nacionales? ¿Sin renegociar los contratos y sus adendas? ¿Regularán la depreciación acelerada que permite no pagar impuestos los primeros años? ¿Eliminarán exoneraciones a universidades (que no pagan nada)?

El financiamiento autónomo del crecimiento también depende de que la Sunat, la SBS y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) hagan su trabajo para aumentar la presión tributaria directa y, sobre todo, impedir, en general, la elusión y evasión tributarias.

### **Resumiendo. Del capitalismo primario al monopolio corporativo**

A lo largo del presente ensayo traté de subrayar que la singularidad de las circunstancias internas y externas, actuales y presentes, suponen hipotéticamente la necesidad (sea por la razón, la fuerza de los argumentos o la fuerza de los acontecimientos) de empezar a pensar en un escenario de cambio de rumbo de la economía peruana. En el caso que expusimos líneas arriba, resaltamos que la singularidad del punto de inflexión actual, si lo comparamos con otros puntos de inflexión como en 1990-1993, residiría en el aumento observado, inédito y superacelerado de la informalidad corporativa y de la economía subterránea e ilegal. Para ilustrar este punto, en el gráfico n° 2 apreciamos que un –todavía– grueso estimado de la economía corporativa informal relativa al PBI sería de aproximadamente el 16%. Y si se incorporasen otros costos que no pude considerar (por limitación de tiempo), la participación de la economía informal corporativa en el PBI sería mucho mayor. En términos sectoriales, su importancia relativa sobrepasaría el valor del PBI minero, o el manufacturero, o el agrícola o el de los sectores de Educación y Defensa.

**Gráfico n° 2**  
**Perú 2017: comparación costo de economía informal corporativa vs. sectores productivos**  
**(millones S/.)**



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

Al terminar de escribir este texto encuentro que el escenario de agotamiento del sendero exportador resulta posible y plausible por condicionantes particulares e históricamente inéditos:

- a) Condicionantes exógenas. No se espera un nuevo «super ciclo» de precios de las materias primas. Más bien, en el «primer mundo» se verifican diversas situaciones de sobreendeudamiento público y privado, sobreproducción e inversión improductiva, tendencias deflacionarias y al estancamiento económico de largo plazo y, en el corto plazo, resulta previsible que un aumento del neoproteccionismo, guerras comerciales y cambiarias (tendencia a la apreciación del dólar y aumento de las tasas de interés del FED), además del riesgo de escalamiento de tensiones geopolíticas o conflictos en Oriente Medio y Asia<sup>19</sup>, operen como detonan-

<sup>19</sup> Graña, Alberto. *Deflación, ¿creación destructiva? Neurosis por dinero y futuro nivel de vida de la gente*. Madrid: Chiado Editorial, 2017.

tes de una nueva crisis sistémica de proporciones inéditas o de una –no deseada– nueva guerra mundial

- b) Condicionantes endógenas. Las tendencias y cifras que encontramos indican que resultaría insostenible, desde el punto de vista fiscal, social, ambiental y político, en mediano plazo –2021– seguir asumiendo como país el alto costo de la informalidad corporativa privada, asentada en una **cultura empresarial** rentista literalmente adicta a incentivos tributarios y subsidios públicos, conseguidos más por la vía de instituciones como los *lobbies*, adendas y sillas giratorias, que por las infundadas virtudes de la libre competencia y del mercado.

De acuerdo a recientes investigaciones, se puede sugerir que el modelo neoliberal predominante (sendero exportador), cuyo motor fundamental se basa en el aumento de la inversión privada corporativa nacional y extranjera directa (o IED), ya no es más un factor de crecimiento como ocurrió durante el superciclo del precio de las materias primas del 2000 al 2007. Del 2007 en adelante significaría más bien una transfusión de ahorro interno a cuentas cifradas en paraísos fiscales, menores ingresos tributarios directos y una presión que lleva a adoptar políticas de austeridad del gasto público y a nuevos ajustes privatizadores. Veamos: según Germán Alarco<sup>20</sup>, el flujo neto de Inversión Extranjera Directa (IED) alcanzó un valor negativo récord entre el 2000 y el 2017 (¡¡ -76 180!! millones de dólares), respecto a la década de 1980-1989 (que fue de -1068 millones de dólares). O sea, la grieta entre el monto bruto de IED bruta que «ingresa», menos lo que las empresas remesan a sus países de origen, resulta crecientemente negativa, lo que nos convierte en un país, paradójicamente, ¡exportador de capitales!

Algo que resulta absurdo e irracional, incluso desde la lógica de una racionalidad capitalista menos salvaje y más democrática, son

---

<sup>20</sup> 2018. *Paper* aún no publicado.

los subsidios a la megainversión minera, cuyas devoluciones del fisco aumentaron de 2000 a 6000 millones de soles entre el 2014 y el 2017. De acuerdo con el actual esquema de subsidios, en 2017 el fisco no recibió ningún ingreso y encima le devolvió 800 millones de dólares a la gran minería<sup>21</sup>.

En suma, nos encontraríamos ante un hipotético punto de inflexión por venir, en el que confluirían diversos elementos de coyuntura pero, intuimos, con predominancia de retos estructurales insuficientemente actualizados, como la corrupción generalizada, desigualdad territorial, económica y la exclusión social (y no solo focalización en la pobreza monetaria), la necesidad de actualizar el proceso de ordenamiento territorial e identificar nuevos ejes de transformación y diversificación productiva sostenibles, como la conservación de recursos naturales y puesta en valor de recursos patrimoniales, actualización de la matriz energética hacia la generación de energías alternativas, la actualización y aplicación medicinal del conocimiento de la biodiversidad existente, el desarrollo del turismo y la medicina alternativas, la inversión masiva en reconversión productiva y la recuperación de zonas con pasivos ambientales y bosque primarios

El primer grave obstáculo para entender e imaginar un cambio de rumbo del sendero primario exportador sería el interés del capital monopólico corporativo, la corrupta clase política dominante y el pensamiento conservador. Pero, también desde la oposición política, social y gremial individual, zambullidos en nuestras urgencias inmediatas, hasta donde conozco, no hemos sido capaces de empezar a imaginar qué país queremos y cómo queremos insertarnos en la mundialización. Es posible que aquel necesario cambio de rumbo, orientado a garantizar el bien-estar de nuestros biznietos/as y no las actuales rentas monopólicas, sean percibidas como muy lejanas e incluso irrealistas, o anti-mercado, pero igual

---

<sup>21</sup> Francke, Pedro. «Contrabando y bondades de las facultades legislativas». *Hildebrant en sus trece*, Lima, 18 de mayo del 2018.

---

ello no inhibe la necesidad existencial de soñar basados en que en el presente contamos con todos los recursos naturales y humanos para no cometer el mismo error de los años 90.

Fuera de broma, habría que aprender del proceso de aprendizaje de la selección peruana de fútbol, donde una vez que primó la lógica de equipo, emergió un emprendimiento con dirección, planificación, recuperación de identidad, solidaridad, disciplina, uso de tecnología y, sobre todo, primacía de intereses colectivos superiores, no capturados por la filosofía mercantilista y privatista, que ya me asfixia.



## **El gran fraude de la exportación de gas\***

---

*Humberto Campodónico Sánchez*

---

## **Sumilla**

La exportación del gas de Camisea ha preocupado a los peruanos desde que entró al debate energético y político en los años 2002 y 2003, durante la presidencia de Alejandro Toledo. En esos años, Pedro Pablo Kuczynsk fue, primero, ministro de Economía, y, después, presidente del Consejo de Ministros. Muchos son los temas a discutir pues la ciudadanía aún no tiene un balance claro sobre lo sucedido, sus implicancias actuales y, lo más importante, lo que se nos viene para el futuro.

En este artículo presentamos algunos aspectos cruciales sobre la gran cantidad de irregularidades en los contratos de exportación del gas de Camisea. El tramado se concentra en dos gobiernos: el de Alejandro Toledo (2001-2006) y el de Alan García (2006-2011). El gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), sobre este tema, planteó serias e importantes reivindicaciones durante la campaña electoral para revertir las malas prácticas, como lo demostró el proceso de arbitraje en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi) desde el 2012-2013. Pero después de ese arbitraje, que fue ganado por Perupetro, no se corrigieron las irregularidades sobre la exportación del gas.

EN LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL DEL 2016, dos partidos políticos criticaron los contratos de exportación del gas de Camisea: el Frente Amplio (del cual saldría el Movimiento Nuevo Perú) y Acción Popular. Estas críticas fueron rechazadas por el entonces candidato Pedro Pablo Kuczynski (PPK), quien, una vez elegido presidente, nada hizo para revertir esta situación durante los 19 meses de su gestión.

En este artículo presentamos solo dos temas materia de esta controversia. De un lado, el carácter privado que ha tomado el manejo de los asuntos energéticos en el país y sus consecuencias; de otro, y justamente debido a eso, un análisis de los contratos para la exportación, así como sus impactos negativos.

## **Antecedentes**

La empresa Shell, con inversiones de US\$ 456 millones, había encontrado en el lote 88 reservas de gas de 8.8 trillones de pies cúbicos (TCF). En el año 2000, el lote 88 pasó a licitación luego de que no se alcanzara un acuerdo con Shell para su explotación, por lo que el lote revirtió gratis al Estado, de acuerdo a lo establecido en el contrato que se tenía con la empresa. La licitación fue ganada por el Consorcio Camisea (CC), formado por Pluspetrol (Argentina),

---

\* En este artículo ha participado en la redacción y elaboración estadística, el economista César Carrera Vásquez.

Hunt Oil (EE.UU.), SK (Corea del Sur) y Tecpetrol (más adelante ingresaron la estatal Sonatrach de Argelia y Repsol de España). Este gas estaba destinado exclusivamente para atender el mercado interno.

La controversia que analizamos no trata del lote 88, sino del lote 75 (llamado lote 56 después del 2001), firmado entre Perupetro y Shell en marzo de 1997. Shell invirtió en él US\$ 60.7 millones de 1997 al 2000, encontrando 2.75 TCF de reservas de gas.

En marzo del 2001, Shell devolvió el lote 75 a Perupetro debido a que, de un lado, la cantidad de reservas descubiertas era relativamente pequeña y no justificaba la construcción de un nuevo gasoducto a la Costa, adicional al que ya estaba construyendo el CC para el lote 88. Por otra parte, Shell no podía utilizar ese gasoducto porque el CC tenía una cláusula de exclusividad de 10 años para el uso de los ductos. En otras palabras, no había «acceso abierto» (*open access*, en inglés).

Así las cosas, las reservas del lote 75 (en adelante lote 56) también revirtieron gratis al Estado, tal como ya había sucedido con el lote 88.

Tocaba al Estado, entonces, decidir qué hacer con las reservas probadas. Lo más sensato era llamar a una licitación pública internacional, tal como se había hecho con el lote 88. Pero las condiciones para una licitación internacional del lote 56 tenían el mismo problema que obligó a Shell a devolverle el lote a Perupetro: la cláusula de exclusividad por 10 años del gasoducto del lote 88. En ese momento, el gobierno pudo haber buscado una solución con el objetivo de promover la competencia y evitar un monopolio en la explotación del gas de los dos más grandes yacimientos de Camisea de ese momento: el lote 88 y el lote 56.

Sin embargo, esto no se hizo y el gobierno llevó a cabo una negociación directa con el CC, que ya tenía el contrato del lote 88<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> «El ex ministro de Energía y Minas, Jaime Quijandria se defendía arguyendo que por aquel entonces se le entregó la adjudicación del lote 56 al consorcio liderado

Así, en julio del 2004 se suscribió el contrato de licencia del lote 56 con el CC, aprobado por el Decreto Supremo (DS) n° 003-2004-EM del 25 de agosto del 2004.

Es importante señalar que, dentro del CC, hubo diferencias en los objetivos que debía tener la producción del lote 56. Para Pluspetrol, tal como lo manifestó en su *position paper* del 2003, el objetivo central era seguir garantizando el abastecimiento de mercado interno. Muy distinto era el objetivo de otro de los socios importantes, Hunt Oil, que desde un inicio planteó que este gas debía destinarse a la exportación.

En una próxima publicación analizaremos en detalle, de un lado, la modificación de una serie de leyes y decretos supremos que tuvieron como objetivo permitir la exportación del gas natural, y, de otro, la actuación de diferentes *lobbies* que, incluso desde dentro del gobierno, promovieron la exportación a terceros países.

## Los cinco contratos para la exportación del gas

En el 2003 se formó Peru LNG<sup>2</sup>, empresa que contaba entre sus socios principales a Hunt Oil (50%), SK Energy (20%) y Repsol (20%), todos ellos accionistas de los contratos de los lotes 88 y 56. El cuarto socio fue Marubeni LNG, de Japón (10%).

Los contratos firmados para la exportación del gas del lote 56 son:

1. Contrato de licencia entre Perupetro y el CC para la explotación del Lote 56. Firmado en julio del 2004 y aprobado

---

por Pluspetrol, por la sencilla razón 'que era el único consorcio que se presentó a la subasta internacional'. Sin embargo, si Perupetro S.A. invitó a participar en la licitación del lote 56 a varias empresas, es hasta la actualidad un hecho incierto». Ver: Gamboa, César; Cueto, Vanessa; y Dávila, Jimpson. *Análisis de los contratos del gas de Camisea: Lecciones aprendidas sobre cómo negociar con nuestros recursos naturales (Lotes 88 y 56)*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), 2008. En: [goo.gl/ZmtNvr](http://goo.gl/ZmtNvr)

<sup>2</sup> Sin embargo, ya desde el 2001 existen diferentes iniciativas lideradas por Hunt Oil para hacerse cargo del lote 56 y lograr la exportación.

- por el DS-003-2004-EM del 25 de agosto del 2004. Aquí se establece la fórmula para el pago de la regalía al Estado, lo que analizaremos más adelante.
2. Contrato de inversión entre el Estado peruano –a través de la Dirección General de Hidrocarburos (DGH) del Ministerio de Energía y Minas (MEM)– y Peru LNG. Firmado en enero del 2006, con una inversión de US\$ 3800 millones para la construcción de una planta de licuefacción de gas natural, un gasoducto de 408 km y un puerto de embarque para los buques transportadores de Gas Natural Licuefactado (a partir de ahora LNG, por sus siglas en inglés).
  3. Contrato de venta de LNG entre Peru LNG y el agente vendedor en el extranjero, Repsol (denominado *offtaker*, en inglés). En el contrato Sales and Purchase Agreement (SPA) –firmado en junio del 2005– se pactó el precio de venta del LNG al *offtaker* Repsol. En el 2014, Shell le compró a Repsol el contrato de comercialización.
  4. Acuerdo de suministro de gas natural entre el CC y Peru LNG por 18 años, firmado en febrero del 2006, más conocido como Gas Supply Agreement (GSA, en inglés). Se firmó el GSA con el lote 88 y el lote 56 para proveer a Peru LNG de 620 millones de pies cúbicos diarios (Mmpcd), bajo un esquema de *take or pay*, lo que equivale a 4.2 TCF de reservas de gas natural en el periodo de 18 años.
  5. Contrato de venta de LNG suscrito en setiembre del 2007 entre Repsol y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de México por 15 años por un total de 2.73 TCF. Repsol venderá el gas a la CFE al precio del 91% del Henry Hub. El excedente que obtenga Repsol (4.2 – 2.73 TCF) podrá ser vendido por Repsol/Shell en el mercado *spot* (arbitraje).

Puede apreciarse que Perupetro, ente negociador de los contratos, solo participa de manera directa en el contrato de

licencia (contrato n° 1). De su lado, el Estado, a través de la DGH del MEM, participa en el contrato con Peru LNG (contrato n° 2), otorgando garantías jurídicas a la inversión, así como una serie de incentivos, principalmente tributarios. No hay participación de la estatal Petroperu en ningún segmento de la cadena de valor.

No existe ninguna participación del gobierno ni de Perupetro en los contratos n° 3 y n° 4, ya que son contratos entre empresas privadas.

En el contrato n° 5, entre Repsol y la CFE, ni el gobierno peruano ni Perupetro intervinieron en la firma de este contrato, lo cual lesiona la soberanía nacional. Este contrato no tuvo una cláusula de indexación del precio del gas natural al de un sustituto equivalente en petróleo. Esta cláusula es de uso común en estos contratos de compra y venta de gas natural pues otorga un equilibrio contractual que permite proteger los intereses económicos de los vendedores y de los compradores ante una eventual alza o baja desmesurada de los precios de venta del gas natural<sup>3</sup>. La falta de esta cláusula determinó ingentes pérdidas para el Estado peruano, pues el precio en México descendió a los US\$ 3/ Mmbtu debido a la aparición del *shale gas* en el mercado de EE.UU. (ver el recuadro: La fórmula *netback*).

## La metodología de la fórmula *netback*

Las irregularidades para la exportación del gas se sustentan en tres fórmulas para determinar: 1) el precio final de venta del gas, 2) el monto de los costos que se deben considerar (fórmula *netback*) y 3) el precio a considerar para el cálculo de la regalía que se debe pagar al Estado.

Comencemos por la fórmula *netback*. A diferencia de los precios de venta del petróleo, cuyo precio está claramente determinado

---

<sup>3</sup> Ver: Campodónico, Humberto. «Exportación de gas: contratos privados, pérdidas públicas». *crystaldemira.com*, Lima, 15 de agosto del 2016. En: [goo.gl/NPC4p5](http://goo.gl/NPC4p5)  
El tema será analizado en detalle en una próxima publicación.

en los mercados mundiales y tiene cotizaciones diarias, el precio de venta del LNG se determina de una manera distinta debido a las singularidades de este mercado. Veamos.

Para conocer el precio de venta del gas natural hay que tener en cuenta dos precios: el precio de venta en el destino final (es decir, el precio, digamos en Japón, que reporta el *offtaker* –Repsol–) y el precio en boca de pozo (es decir, el monto que recibe el productor por la venta del gas –el CC– a partir del cual se debe pagar la regalía al Estado).

Veamos el gráfico n° 1. En la columna 1 están los precios de venta en el destino final: Japón, España, Corea del Sur y México. En Asia se paga el mejor precio, en España un precio intermedio y en México los precios son menores. Esto tiene que ver con la distancia y las mayores o menores necesidades de demanda.

**Gráfico n° 1**  
**Cálculo del precio en boca de pozo por diferentes destinos de exportación a través de la regla netback (en US\$/MMBTU)**

	Precio de venta	Costo de regasificación	Costo de embarcación	Costo de licuefacción	Costo de transporte	Precio en boca de pozo
Japón	15.5	0.35	1.80	0.86	0.99	11.3
España	10.7	0.35	0.80	0.86	0.99	7.7
Corea	15.9	0.35	1.80	0.86	0.99	11.9
México	3.12	0.30	0.70	0.90	0.99	0.23

Fuente: Organismo Supervisor de Inversión en Energía y Minería (Osinermin). *Reporte de Análisis Económico Sectorial, Sector Gas Natural. Año 1 - N° 1*. Lima: Osinermin, 2012.

Tomado de GART - Pliego Tarifario (a enero del 2012), Razavi (2009), Simmons & Co. International (2005), Perupetro - Regalías por gas natural y Vásquez y García (2004).

En la columna 6 vemos el precio en boca de pozo en dólares por millón de BTU (en adelante US\$/Mmbtu), al cual se llega después

de descontar todos los costos incurridos entre los dos extremos. Estos son los siguientes:

1. Columna 5: costo de US\$ 0.99 por transporte en gasoducto desde la boca de pozo en el lote 56 de Camisea hasta la planta de licuefacción de Peru LNG en Pampa Melchorita (Cañete).
2. Columna 4: costo de US\$ 0.86 por el proceso de licuefacción que realiza Peru LNG. Este proceso transforma al gas en líquido (lo licuefacta), reduciendo en 600 veces el volumen a transportar.
3. Columna 3: costo de transporte del LNG. El costo más caro corresponde a Japón y Corea del Sur, mientras el más bajo es a México, siendo España el costo intermedio.
4. Columna 2: costo de US\$ 0.35 por regasificación en el destino final. Con este proceso el LNG recupera su estado gaseoso natural.

Se aprecia aquí que la mayoría de los costos de la fórmula *netback* son similares en los diferentes destinos. La excepción es el transporte. La fórmula *netback* total es US\$ 4 para Japón y Corea del Sur, y US\$ 2.89/ Mmbtu para México.

#### La fórmula *netback*

A este proceso de determinación de los precios se le denomina fórmula *netback* y su cálculo constituye un arreglo contractual en el cual el precio del gas en boca de pozo se determina a partir de los costos incurridos en el procesamiento y transporte de los productos. Al usar la fórmula *netback*, el productor-procesador comienza con el precio de venta del gas en el destino final y luego procede a restar los costos para determinar el valor del gas en boca de pozo, una vez completados y pagados los costos intermedios. En esencia, es un cálculo *hacia atrás* del precio, que comienza desde el precio en el mercado final hasta llegar al precio que se paga en boca de pozo. Para mayor información, ver: [goo.gl/MS5idf](http://goo.gl/MS5idf)

## Los precios según el contrato n° 4 de Camisea

Así, se esperaría que el cálculo del precio en boca de pozo para la exportación seguiría el mismo camino. Pero eso no ha sucedido. De acuerdo al contrato n° 4, Peru LNG compra el gas natural del lote 56 del CC a un precio acordado entre las partes mediante el llamado Gas Supply Agreement (GSA), el mismo que se sintetiza en el cuadro n° 1.

En la columna 1 del cuadro se aprecian los llamados Valores de Referencia (VR) del gas en el mercado de destino final, desde US\$ 2 hasta US\$ 10/ Mmbtu. Estos VR, o precios, son reportados por publicaciones especializadas a partir de las cotizaciones diarias en los distintos mercados.

En la columna 2 se aprecian los Precios de Contrato (PC), es decir, el precio al cual Peru LNG adquirirá el gas del lote 56 del CC. Ese PC equivale al precio en boca de pozo y debiera calcularse restándole al VR los costos incurridos de acuerdo a la fórmula *netback* que hemos analizado.

Pero no es esto lo que sucede, ya que los PC están muy por debajo de lo que debieran ser, ya que se utiliza una fórmula *netback* que incrementa los costos verdaderamente incurridos y, por tanto, disminuye el valor de los PC.

Para poder explicar con claridad este aumento desmesurado de los costos de la fórmula *netback*, hemos elaborado las columnas 3, 4 y 5. En la columna 3 hemos calculado los costos intermedios de la fórmula *netback* de los contratos firmados entre el CC y Peru LNG. En la columna 4 hemos calculado la fórmula *netback* que llamamos «verdadera» –en este caso los costos de la exportación a México– pues está directamente relacionada con los costos incurridos que ya hemos analizado en el gráfico n° 1. En la columna 5 están nuestros cálculos sobre lo que debió ser el PC y que llamamos «nuevo PC».

Puede apreciarse que el PC de la columna 2 es muy inferior al de la columna 5. Digamos, desde ya, que esto va a determinar

**Cuadro n° 1**  
**Valores de referencia, precios del contrato, netback arbitrario,**  
**netback «verdadero» y nuevo PC**  
**(en US\$ por Mmbtu)**

1	2	3 (1 - 2)	4	5 (1 - 4)
Valor de referencia	Precio del contrato	Netback arbitrario	Netback «verdadero»	Nuevo PC
2	0.06	1.94		
2.5	0.09	2.41		
3	0.12	2.88	2.88	0.12
3.5	0.15	3.35	2.88	0.62
4	0.159	3.841	2.88	1.12
4.5	0.243	4.257	2.88	1.62
5	0.514	4.486	2.88	2.12
5.5	0.796	4.704	2.88	2.62
6	1.104	4.896	2.88	3.12
6.5	1.413	5.087	2.88	3.62
7	1.722	5.278	2.88	4.12
7.5	2.03	5.47	2.88	4.62
8	2.339	5.661	2.88	5.12
8.5	2.648	5.852	2.88	5.62
9	2.956	6.044	2.88	6.12
9.5	3.265	6.235	2.88	6.62
10	3.574	6.426	2.88	7.12

Fuente: Contrato del lote 56 y cálculos de elaboración propia.

que la regalía pagada al Estado sea mucho menor, ya que se va a calcular a partir del PC de la columna 2 y no del PC de la columna 5.

Vamos ahora al detalle. El problema es que los valores del PC de la columna 2 se establecen de manera arbitraria y no a partir de los costos reales incurridos que vimos en el gráfico n° 1. Por ejemplo, si se tratara de la exportación a México, la fórmula *netback* debería ser siempre US\$ 2.89/Mmbtu. Y si la exportación fuera a Japón, entonces la fórmula *netback* debería ser siempre US\$ 4/Mmbtu.

Pero esto no es así. En la «tablita» de los contratos entre el CC y Peru LNG se establece una fórmula *netback* que nada tiene que ver con los costos incurridos. Por ejemplo, cuando el VR es US\$ 5/Mmbtu, el PC (columna 2) es 0.514/Mmbtu, lo que proviene del hecho de que la fórmula *netback* del contrato se ha elevado hasta US\$ 4.486/Mmbtu (columna 3), mientras que la fórmula *netback* «verdadera» es solo US\$ 2.88. Esto quiere decir que la fórmula *netback* se ha aumentado en US\$ 1.6/Mmbtu. Es por eso que a ese *netback* de la columna 3 le llamamos «*netback* arbitrario».

La diferencia es aún mayor cuando el VR es US\$ 10/Mmbtu: el PC del contrato es US\$ 3.574/Mmbtu (columna 2), cuando debería ser US\$ 7.12/Mmbtu (columna 5). La diferencia es del 100%, tal como se aprecia.

Conclusión: los costos intermedios, fórmula *netback*, ya no se determinan de acuerdo a los «costos reales incurridos». Ahora lo que prima son valores arbitrarios que perjudican al Estado, porque la regalía se va a calcular sobre un precio más bajo<sup>4</sup>. ¿Por qué aceptó estos valores el Estado? Quizá porque no tenía ni idea de lo que se negociaba en un contrato entre privados. ¿Y por qué los aceptó el CC, quien también recibe un menor precio en boca de pozo? No lo sabemos.

Nótese también que cuando los VR son menores a US\$ 3 por millón de BTU, los PC son aún más bajos. Si el precio es igual o menor a US\$ 2 por millón de BTU, se considera que el PC es de 0.06 por millón de BTU, lo que casi no deja margen de ganancia y,

---

<sup>4</sup> Estamos realizando los cálculos correspondientes para ver cuáles hubieran sido los ingresos por exportaciones con la fórmula *netback* «verdadera».

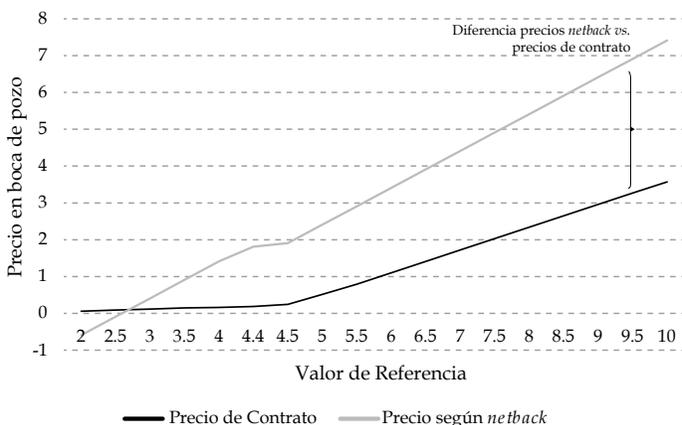
lo que es relevante, que la regalía que se le debe pagar al Estado también va a ser muy baja<sup>5</sup>, como se verá en el próximo acápite.

Lo mismo se aprecia en el siguiente gráfico, el cual muestra que, a medida que se incrementan los precios del gas natural (Valor de Referencia), aumenta también el precio que se paga por el gas en boca de pozo (línea gris oscura). Así pues, si en lugar de haber definido costos *netback* arbitrarios se hubieran determinado mediante los costos realmente incurridos, estos PC serían mayores (línea gris clara).

Esto es de gran importancia para el Estado ya que mientras mayor sea la valorización del gas natural en boca de pozo, mayor serán las regalías recolectadas.

**Gráfico nro. 2**

**Comparación precio en boca de pozo según Precio de Contrato (PC) vs. regla del netback (valores en US\$/Mmbtu)**



Fuente: Contrato del lote 56 y cálculos de elaboración propia.

<sup>5</sup> «El precio pactado por MMBtu está establecido en una tabla, en función al precio de referencia del mercado de destino final del gas. Con un piso de 2.00 US\$/MMBtu como Valor de Referencia (VR), el precio del contrato sería US\$0.06, el cual se irá incrementando gradualmente, conforme lo haga el VR». Ver: Apoyo y Asociados. *Financiamiento Estructurado Pluspetrol Lote 56*. Lima: Apoyo y Asociados, 2015. En: goo.gl/yqbiQh

## Las regalías y el Valor Mínimo de Valorización (VMV)

Vayamos ahora al pago de las regalías, de acuerdo a lo establecido en el contrato entre Perupetro y el CC por el lote 56 (contrato n° 1). Las regalías se pagan como un porcentaje del precio realizado, el cual correspondería al Precio del Contrato (PC). Esto quiere decir que las regalías no se pagan sobre el Valor de Referencia (VR), sino sobre el PC que, como ya hemos visto, se determina tomando en cuenta costos de la fórmula *netback* que son mucho más altos de los realmente incurridos.

Esta metodología para determinar la regalía no utiliza la legislación existente: el DS-049-93-EM, ni las que se adicionan por medio del DS-017-2003-EM. Lo que quiere decir que se ha utilizado una «metodología» *ad hoc* sin base legal<sup>6</sup>.

En el cuadro n° 2 tenemos en la columna 1 los VR en US\$/Mmbtu, al igual que en el cuadro n° 1. Lo mismo sucede con los precios del contrato de la columna 2.

En la columna 3 tenemos el llamado Valor Mínimo de Valorización (VMV), que se utiliza cuando el VR está por debajo de US\$ 4/Mmbtu. En esos casos se fija un piso para el PC y, también, para el valor a partir del cual se calcula la regalía al Estado.

El principal problema es que cuando los VR son inferiores o iguales a US\$ 4/Mmbtu, el negocio de la exportación de gas tiene una rentabilidad descendiente para Peru LNG y, también, para el Estado, pues el monto a partir del cual se calcula la regalía tendría valores de PC de 0.06, 0.12 y 0.16 para VR de US\$ 2, 3 y 4/Mmbtu, respectivamente.

---

<sup>6</sup> «La metodología utilizada en estos contratos ha sido introducida por medio del DS N° 006-2006-EM que no modifica los reglamentos existentes, sino que modifica el contrato en lo que a regalías respecta. Lo cual quiere decir que es una metodología dada en exclusiva para el Contrato de Licencia de Explotación en el Lote 88 y para Proyectos de Plantas de Gas Natural Licuefactado. Esta nueva metodología ha permitido que las empresas, en desmedro de los intereses del Estado peruano, reciban más de las ganancias debidas según la legislación de hidrocarburos al momento de aprobarse los contratos». Ver: Gamboa, César; Cueto, Vanessa; y Dávila, Jimpson. *Análisis de los contratos del gas de Camisea: Lecciones aprendidas sobre cómo negociar con nuestros recursos naturales (Lotes 88 y 56)*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), 2008. En: [goo.gl/ZmtNvr](http://goo.gl/ZmtNvr)

**Cuadro n° 2**  
**PC y VMV para el cálculo de regalías (US\$/Mmbtu)**

VR	Precio del contrato	Valor Mínimo de Valorización	Precio realizado	% Regalías	Valor de regalía
2	0.06	0.20	0.20	30%	0.06
3	0.12	0.50	0.50	30%	0.15
4	0.16	0.53	0.53	30%	0.16
5	0.51	0.63	0.63	38%	0.24
6	1.10	0.79	1.10	38%	0.42
7	1.72	0.97	1.72	38%	0.65
8	2.34	1.18	2.34	38%	0.89
9	2.96	1.47	2.96	38%	1.12
10	3.57	1.76	3.57	38%	1.36

Fuente: Contrato lote 56.

Es por eso que se establecen VMV algo mayores, 0.20, 0.50 y 0.53 para los PC de 0.06, 0.12 y 0.16 por millón de BTU, respectivamente. Así las cosas, el monto de la regalía a pagarse al Estado sería de 0.06, 0.15 y 0.16, cuando los VR son 2, 3 y 4 por millón de BTU, respectivamente.

La cuestión es que las regalías de este rango de precios son mucho menores a las que se pagan por el gas que se consume en el mercado interno, cuyo precio promedio es de US\$ 1.50 por millón de BTU. Lo que esto quiere decir también es que no sería rentable exportar LNG para VR menores a US\$ 2.89/Mmbtu, pues en ese caso el PC desciende a niveles ínfimos. Ojo, esto es muy importante<sup>7</sup>.

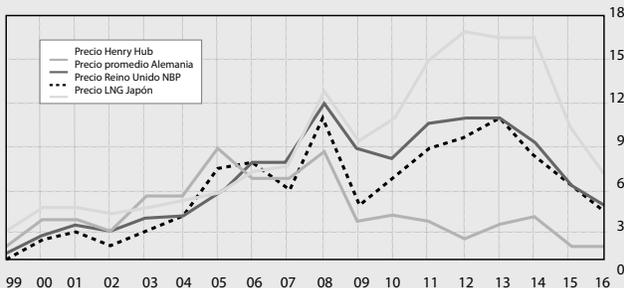
<sup>7</sup> Cabe señalar que Peru LNG cuenta con un mecanismo de compensación con Repsol –y ahora con Shell– bajo el cual se asegura un precio mínimo de venta de US\$2.25 por millón de BTU, reduciendo así su riesgo.

Un problema que agrava lo anterior, y que se verá en el próximo acápite, es que los precios del marcador Henry Hub al cual Repsol le vende el gas a la CFE, tuvieron una disminución dramática desde el 2008 debido a que en EE.UU. se comenzó a producir gas esquisto o *shale gas*. (Ver recuadro).

### El shale gas y los precios Henry Hub

En el 2007, el precio acordado entre Repsol y la CFE para exportar el gas del lote 56 fue el 91% del precio del Henry Hub, que es el precio de referencia (también llamado precio marcador) de EE.UU. y de México. En esos años, el Henry Hub era de US\$ 7 a 8 por millón de BTU, similar al de otros mercados, como Japón, Alemania y España.

Sucede, sin embargo, que, a partir del 2009, el Henry Hub descendió bruscamente a niveles cercanos a los US\$ 3/Mmbtu, mientras que los precios de los otros mercados subieron a niveles de US\$ 10 a 11 por millón de BTU, alcanzando los US\$ 16 por millón de BTU en Japón<sup>1</sup>.



La exportación del lote 56 comenzó en el 2010, pero no se dirigió en gran medida a México, pues el terminal de regasificación de Manzanillo recién se concluyó a mediados del 2012. Es por ello que las exportaciones de esos años se dirigieron a los mercados que pagaban más altos precios y, por tanto, mayores regalías<sup>2</sup>. Esta situación terminó en el 2013, pues ahora sí la mayoría de los embarques se dirigieron a México, de acuerdo al contrato con la CFE, donde se les pagaba el 91% del Henry Hub. Por ello las regalías comenzaron a disminuir, como se aprecia en el cuadro n° 3.

<sup>1</sup> Ver: Campodónico, Humberto. «Exportación de gas y ausencia del Estado». *La República*, Lima, 11 de abril del 2018. En: [goo.gl/e8xvCa](http://goo.gl/e8xvCa)

<sup>2</sup> Volvemos a hacer notar que estas regalías se calculan sobre la base de los PC, que se basan en el *netback* arbitrario.

Ahora bien, cuando los VR son superiores a US\$ 5 por millón de BTU, entonces sí se calcula la regalía tomando en cuenta los PC. En este caso encontramos el mismo problema que ya hemos analizado antes: estos PC son bajos porque los *netback* arbitrarios son elevados. Por tanto, las regalías a ser pagadas son también bajas.

## El menor pago de regalías por US\$ 1056 millones

En la columna «Regalías *netback* arbitrario» están los montos efectivamente recaudados, de acuerdo al *netback* arbitrario. Esos montos tienen un fuerte descenso a partir del año 2013 hasta el 2016 debido, justamente, a la baja del precio Henry Hub, lo que se agrava con el *netback* arbitrario. En total, desde el 2011 al 2017 el Estado recibió US\$ 1042 millones.

Antes de pasar a la siguiente columna, debemos subrayar con fuerza un hecho de la más alta importancia, pero que no podemos desarrollar extensamente en este artículo. Se trata de lo siguiente: desde el 2011 Repsol comenzó a reexportar el gas a mercados con precios más altos que en México, pero sin comunicarle este hecho al gobierno peruano. Esto determinó un arbitraje en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi). El 2015 el laudo del Ciadi le dio la razón al Perú y el CC debió devolver US\$ 62 millones en regalías no pagadas al Estado<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Ver: Campodónico, Humberto. «Lecciones del triunfo de Perupetro en el CIADI». *cristaldemira.com*, Lima, 15 de junio del 2015. En: [goo.gl/xDgE5b](http://goo.gl/xDgE5b)

**Cuadro n° 3**  
**Regalías cobradas vs. regalías netback «verdadero»**  
**(en US\$)**

Año	Regalías netback «arbitrario»	Regalía netback «verdadero»
2011	261 764 795	511 757 906
2012	255 028 492	497 430 384
2013	246 228 909	486 795 603
2014	102 057 486	210 412 584
2015	33 499 656	75 997 987
2016	50 379 644	95 918 870
2017	93 942 074	220 716 273
<b>Total general</b>	<b>1042 901 055</b>	<b>2099 029 606</b>

Fuente: Perupetro (columna 1) y elaboración propia (columna 2).

En la columna «Regalías netback verdadero» hemos calculado, a partir de la data de los embarques que aparece en la página web de Perupetro, los montos que se hubieran recaudado con el netback verdadero, es decir, considerando los verdaderos costos de transporte, licuefacción y transporte marítimo para obtener un valor en boca de pozo siguiendo la metodología internacional.

En total, desde el 2011 al 2017 el Estado debió recibir US\$ 2099 millones. En otras palabras, el Estado perdió US\$ 1056 millones.

## Conclusiones

Un problema central que se desprende de los hechos analizados en este artículo es que el Perú no tiene un Plan Energético de Mediano y Largo Plazo (Pemlp) que nos diga cuál es la matriz energética dentro de 30 años, como sí la tienen la mayoría de países, comenzando por EE.UU. y la Unión Europea.

Esa nueva matriz debe definirse a partir de los recursos energéticos del país (hídricos, petróleo y gas natural, así como la energía eólica, solar y la biomasa) para determinar planes e incentivos para su explotación y uso futuro. Esta nueva matriz debe tomar como punto de partida los compromisos asumidos por el Perú en la COP 2015 de París de luchar contra la emisión de CO<sub>2</sub>.

El Pempl debiera ser ampliamente discutido y tener carácter de vinculante para todos los actores. Así, los actores privados participarían en una cancha con metas y reglas definidas. Si no, todo va a seguir igual, como ha sucedido con el gas del lote 56, que se exporta porque así lo decidió un privado, de acuerdo a sus criterios, lo que ha significado serias pérdidas con las exportaciones a México.

Otro problema de fondo: el Estado peruano no participa de las decisiones sobre el destino de sus recursos naturales, en este caso de los hidrocarburos. El Estado está ausente porque la Ley de Hidrocarburos, ley n° 26221 de 1993, «transfiere el derecho de propiedad de los Hidrocarburos extraídos al Contratista, quien debe pagar una regalía al Estado» (art. 10). O sea: el Estado peruano no puede decidir sobre el destino de sus recursos.

Es por eso que Repsol firmó el contrato con la CFE y el Estado ni siquiera supo qué se firmaba. Y hasta ahora no lo sabe. No puede ser que el Estado no participe en un contrato entre un privado y un tercer país que vende nuestros recursos naturales por 15 años, con condiciones y términos que el país no conoce.

Finalmente, la exportación del gas del lote 56 se ha realizado a partir de cambios en la legislación vigente, así como de una legislación *ad hoc* y de contratos entre privados que demuestran que se ha producido el gran fraude de la exportación del gas natural. Todo el tramado para la exportación se armó -como hemos visto- durante el gobierno de Alejandro Toledo, cuando Pedro Pablo Kuczynski estaba en el gobierno. Y el contrato entre Repsol y la CFE se firmó en el 2007, durante el gobierno de

Alan García. Estos temas aún no han sido investigados a fondo por el Ministerio Público.

El libre albedrío de los inversionistas no puede decidir sobre los recursos naturales, que son patrimonio de la nación (artículo 66 de la Constitución). Es por esa ausencia que, según nuestros cálculos, hemos dejado de percibir US\$ 1056 millones de regalías. Esto tiene que cambiar y el momento es ahora que se está debatiendo una nueva ley de hidrocarburos en el Congreso.

# Decepción tributaria: las políticas en el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski

---

*Claudia Viale L.*

---

## **Sumilla**

Los objetivos trazados en el plan de gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK), y que luego guiaron las políticas tributarias implementadas durante su gestión, fueron aumentar la recaudación, reducir la evasión y contribuir a la reactivación de la economía. El enfoque general para lograr estos objetivos fue la reducción de tasas, la creación de regímenes especiales con tasas preferenciales, amnistías y fraccionamientos de deudas. La idea era que al reducir el pago de impuestos, para que la gente aumentara su consumo y las empresas su inversión, se generaría un dinamismo económico fluido, recaudándose más. Pero, al salir del gobierno, PPK dejaba una menor presión tributaria y un déficit fiscal creciente. ¿Las políticas tributarias que se implementaron fueron la causa de la caída de la recaudación y el aumento del déficit? En este artículo se argumenta que, aunque existen otros factores como la desaceleración económica y un aumento de las devoluciones, las políticas tributarias de PPK no fueron las adecuadas para revertir estos efectos, contribuyéndose así a una menor recaudación. Después de describir y evaluar las políticas de PPK, el artículo cierra con una reflexión sobre las primeras señales del gobierno de Martín Vizcarra sobre este tema, y si estas sugieren un cambio de rumbo respecto al gobierno anterior.

DURANTE SU CANDIDATURA Y DESDE SU PRIMER DISCURSO A LA NACIÓN, Pedro Pablo Kuczynski (PPK) le dio mucha importancia y generó muchas expectativas sobre las políticas que aplicaría en relación al manejo macroeconómico para la reactivación económica. El presidente economista, ex ministro de Economía y ex presidente del Banco Central de Reserva del Perú, junto a su equipo de tecnócratas, iba a promover un aumento en el crecimiento, en la presión tributaria —hasta 17% del Producto Bruto Interno (PBI)—, entre otras medidas. Sin embargo, sin llegar a finalizar su periodo, el presidente renunciante (o renunciado) dejaba el puesto con una presión tributaria que había caído de 14% a menos de 13% del PBI, un déficit de -3.1% del PBI y un crecimiento desacelerado. Y si bien se debe considerar que el contexto le fue adverso, con el fenómeno de El Niño costero, el caso Lava Jato, entre otros eventos, cabe preguntarse si las políticas en materia tributaria que implementó contribuyeron a esta situación. En este artículo trataremos de responder a las preguntas sobre cuáles fueron las políticas específicas que se implementaron y cuál es la evaluación de las mismas. Dado el momento especial del nuevo gobierno de Martín Vizcarra, que también le ha dado un lugar central a la tributación en el paquete de facultades para legislar pedido al Congreso de la República, cerraremos reflexionando sobre si existe o no un nuevo rumbo en este tema.

## Las políticas de PPK en materia tributaria

Antes de revisar las políticas que implementó PPK durante sus casi dos años de gestión, es relevante regresar a las políticas concretas incluidas en su plan de gobierno, pues estas muestran el enfoque general de su política tributaria, que luego se fue ajustando en el camino.

En este plan, la política tributaria se incluía como uno de los ejes que permitiría la reactivación económica a través de un estímulo al consumo y la inversión: «(...) una nueva política tributaria que baje las tasas impositivas, pero que aumente la recaudación»<sup>1</sup>. Las tres políticas específicas propuestas fueron: i) bajar el Impuesto General a las Ventas (IGV) 1% anual hasta llegar al 15% en el 2019; ii) que las grandes empresas (más de 2300 Unidades Impositivas Tributarias –UIT–) puedan descontar el 100% de su inversión física de su pago e impuestos; y iii) reducir las escalas del Impuesto a la Renta (IR) personal a solo tres y mantener la reducción progresiva que había dejado Ollanta Humala, que llegaría hasta 26% el 2017. Luego, se incluía como parte de las estrategias, la implementación de una reforma tributaria para «cerrar el déficit fiscal y garantizar la estabilidad macroeconómica»<sup>2</sup>. En esta parte, además de las políticas ya mencionadas, se aumentaba el tema de la reducción de la evasión tributaria y un nuevo régimen temporal (10 años) para las empresas que facturen 2300 UIT, o menos, con amnistía tributaria para sus deudas fiscales.

En síntesis, el enfoque expresado en el plan era de tasas de impuestos más bajas, además de regímenes especiales con tasas más bajas y acceso a amnistías, con el objetivo de promover la inversión, el consumo y la formalización. Esto llevaría, según sus estimaciones, a un aumento de la recaudación y menor déficit fiscal.

---

<sup>1</sup> Peruanos Por el Cambio (PPK). *Plan de Gobierno de Peruanos por el Cambio 2016-2021*. Lima: PPK, 2016. Disponible en: [goo.gl/Y3JZSK](http://goo.gl/Y3JZSK)

<sup>2</sup> Peruanos Por el Cambio (PPK). *Plan de Gobierno de Peruanos Por el Cambio 2016-2021*. Lima: PPK, 2016. Ver en: [goo.gl/Y3JZSK](http://goo.gl/Y3JZSK)

Pero, al entrar al gobierno, no todas estas políticas se implementaron. Como sabemos, el IGV no se bajó y el IR se subió a 29.5%. Tampoco se implementó el descuento del 100% de inversión física para las grandes empresas. Veamos pues, qué políticas sí se implementaron.

### ***Sobre el Impuesto General a las Ventas (IGV)***

Como mencionamos, la reducción de la tasa del IGV hasta llegar al 15% no se aplicó. Lo que sí sucedió es que en noviembre del 2016 el Congreso aprobó el proyecto de ley del llamado «IGV justo», que permitía a las Micro y Pequeñas Empresas (Mypes) postergar el pago del IGV por tres meses. En febrero del 2017 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) publicó el Decreto Supremo con las normas reglamentarias correspondientes, entrando en vigencia a partir del 1 de marzo del 2017. Si bien la implementación de esta medida crearía un bache temporal en la recaudación, igual esta se recibiría más tarde en el año. En junio del 2017, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) calculó que el monto que se sometió a la prórroga fue de S/ 287.5 millones<sup>3</sup>.

### ***Sobre el Impuesto a la Renta (IR)***

En el caso del IR, la disminución propuesta en el plan de gobierno, que en realidad era solo continuar con su reducción progresiva hasta 26% (lo que ya estaba establecido en la ley n° 30230 de Ollanta Humala), no se implementó. Por el contrario, en diciembre del 2016, cuando ya se veía la caída en la recaudación, se aprobó el Decreto Legislativo n° 1261 que subió la tasa de IR a 29.5%.

---

<sup>3</sup> «IGV Justo: Prórrogas tributarias alcanzaron los S/ 287.5 millones hasta marzo». *Gestión*, Lima, 12 de junio del 2017. Ver en: [goo.gl/bxwg9b](http://goo.gl/bxwg9b)

Una medida adicional que también tiene que ver con el IR fue la creación de un régimen especial para las Mypes, conocido como «Régimen MYPE Tributario del Impuesto a la Renta». Este fue aprobado por el Decreto Legislativo n° 1269<sup>4</sup> en diciembre del 2016, su reglamento emitido a fines del mismo mes, entrando en vigencia en enero del 2017. Bajo este nuevo régimen, las Mypes que tuvieran ingresos netos en el año anterior como máximo de 1700 UIT (7 millones 55 mil soles con la UIT actual) pueden acceder a una tasa preferencial de 10% de IR para las «primeras utilidades» (hasta 15 UIT de las ganancias netas del año). Si tenían ganancias por encima de eso, el remanente (más de 15 UIT) pagaba la tasa normal de IR de 29.5%. Si bien las Mypes que estaban en el régimen general de IR, pero que califican para este nuevo sistema, se pueden cambiar también, el principal interés de esta medida era atraer nuevas empresas a formalizarse y acogerse a este régimen.

Otro gran cambio relacionado a este impuesto fue la aprobación de las deducciones del pago de IR de distintos gastos para personas naturales en régimen de cuarta y quinta categoría. Es decir, se puede restar del monto total sobre el cual se calcularía el IR los gastos de alquiler e intereses de créditos hipotecarios, honorarios médicos y odontológicos, servicios profesionales y por las aportaciones al Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud) que realicen los empleadores por sus trabajadores del hogar. El monto máximo de la deducción es de tres UIT, es decir, 12 450 soles, con el reciente aumento de la UIT. Todos los gastos que se quieran deducir deben estar sustentados con los comprobantes de pago adecuados. De esta manera, el contribuyente exigirá comprobantes a los que le presten servicios, promoviendo su formalización. El pedido de deducciones comenzó en febrero del 2018 sobre el ejercicio 2017, por lo que recién este año se sabrá su impacto.

---

<sup>4</sup> «Reglamento del Decreto Legislativo N° 1269 que crea el Régimen MYPE Tributario del Impuesto a la Renta». *mef.gob.pe*, Lima, 29 de diciembre del 2016. Ver en: [goo.gl/Lh58g5](http://goo.gl/Lh58g5)

### ***Fraccionamiento Especial de Deudas Tributarias y otros Ingresos Administrados por Sunat (Fraes)***

A través del Decreto Legislativo n° 1257<sup>5</sup> se aprobó en diciembre del 2016 este fraccionamiento, que permitía que las personas naturales o jurídicas que tuvieran deudas con la Sunat de entre enero del 2012 y agosto del 2016 por pago de IR, IGV, ISC, aranceles y del Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi), pudieran acceder a descuentos sobre los intereses de la deuda. Las deudas tenían que estar en reclamación, apelación, demanda contenciosa administrativa ante el Poder Judicial o en cobranza coactiva. Para montos menores a 395 000 soles de deuda, la persona o empresa podía dejar de pagar el 90% de los intereses y multas (no del monto de la deuda); para montos de hasta 7.9 millones de soles, se descontaba el 70% de intereses y multas; y por encima de ese monto, se descontaba el 50%. Esta medida fue temporal y solo se podía solicitar acogerse a ella hasta el 31 de julio del 2017. Casi al final del periodo que estuvo vigente, se habían acogido 5287 contribuyentes, lo que representaba un monto de 227 millones de soles de fraccionamiento. Esto estuvo muy por debajo de los cálculos iniciales de la Sunat, que decían que los contribuyentes que eran elegibles eran aproximadamente 265 000 y que se podría fraccionar un monto cercano a los 63 000 millones de soles<sup>6</sup>.

### ***Repatriación de capitales y otras rentas no declaradas***

En marzo del 2017 se aprobó el reglamento del Decreto Legislativo n° 1264<sup>7</sup>, que creaba un régimen temporal del impuesto a la renta

---

<sup>5</sup> «Decreto Legislativo n° 1257». *elperuano.pe*, Lima, 7 de diciembre del 2016. Ver en: [goo.gl/xaGBjH](http://goo.gl/xaGBjH)

<sup>6</sup> «Sunat: Ampliación de plazo de fraccionamiento tributario está en manos del Congreso». *Gestión*, Lima, 24 de junio del 2017. Ver en: [goo.gl/9RCqxe](http://goo.gl/9RCqxe)

<sup>7</sup> «Aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1264, Decreto Legislativo que establece un régimen temporal y sustitutorio del impuesto a la renta para la

para la declaración, repatriación e inversión de rentas no declaradas. Lo que ofrecía este régimen temporal era una amnistía para rentas no declaradas hasta el ejercicio 2015 y una tasa preferencial al declararlas. Es así que las personas naturales que declararan rentas en el país o repatriaran capitales del extranjero pagarían 10% de impuesto la renta sobre ellos, o en el caso de que los capitales repatriados se invirtieran en el Perú por un plazo mínimo de tres meses, podían pagar 7%. En ambos casos se evitaban también las multas e intereses por tributos no pagados. Este régimen solo estuvo disponible hasta el 29 de diciembre del 2017. Los datos de recaudación después de que acabó el periodo mostraron que se recaudó 1136 millones de soles de 4000 millones esperados, acciéndose a este régimen 7766 contribuyentes de 8000 que había estimado la Sunat<sup>8</sup>.

Luego de esta revisión de las políticas tributarias aplicadas en el gobierno de PPK, pasemos a ver la información estadística del periodo para comenzar a analizar cuáles fueron sus resultados en términos de recaudación y de reactivación de la economía, que eran los principales objetivos que se buscaban con estas medidas.

## Resultado en indicadores macro

A continuación, revisaremos la evolución de indicadores macroeconómicos relacionados a cuatro temas relevantes: la recaudación (desagregada por tipos de impuestos y por sectores económicos), el déficit fiscal, la informalidad y evasión tributaria, y el crecimiento económico. Estos indicadores nos permitirán analizar qué pasó durante los casi dos años de gobierno de PPK y comenzar a evaluar si su política tributaria logró lo que buscaba.

---

declaración, repatriación e inversión de rentas no declaradas». *elperuano.pe*, Lima, 24 de marzo del 2017. Ver en: [goo.gl/h3oS92](http://goo.gl/h3oS92)

<sup>8</sup> Chang, Sergio J. «Repatriación de capitales: régimen temporal tuvo resultados mixtos». *semanaeconomica.com*, Lima, 12 de enero del 2018. Ver en: [goo.gl/SFgspX](http://goo.gl/SFgspX)

## **Recaudación**

### **a. Por tipos de ingresos tributarios**

La recaudación en el Perú depende principalmente de dos impuestos: el IGV y el IR. El primero representa sostenidamente alrededor del 50% del total de los ingresos, mientras que el segundo representa entre 35% y 40%.

La recaudación del IR cayó entre el 2014 y el 2015, durante el gobierno de Ollanta Humala, recuperándose un poco el 2016. En el 2017 volvió a caer, sobre todo por la contracción en el IR de tercera categoría que pagan las empresas, bajando en 997 millones de soles (una caída de 6% respecto al año anterior). En el caso del IGV, la recaudación de este impuesto ha aumentado todos los años desde el 2014, lo que ha contribuido a que los ingresos tributarios totales aumenten un poco entre el 2016 y el 2017.

Un rubro al que hay que prestarle atención dentro de los ingresos tributarios son las devoluciones. Podemos ver en la tabla n° 1 que en el 2016, y más aún en el 2017, estas subieron significativamente. Las devoluciones se realizan a personas naturales o jurídicas que pagaron más impuestos de los que les correspondía por distintos motivos. Uno de ellos es por los procedimientos normales de pago de impuestos por adelantado que resultan excesivos, devolviéndose el excedente. Otros son devoluciones de IGV a los exportadores, además de devoluciones por el sistema de detracciones del IGV, entre otros. Aunque las devoluciones habían estado aumentando ya los años anteriores, en el 2016 lo hicieron en 40%, comparado con el 2015, aumento que continuó en el 2017. El rubro principal de devoluciones en estos años fue el de devolución del IGV a exportadores, especialmente al sector minero<sup>9</sup>. Lógicamente, este aumento de las devoluciones

---

<sup>9</sup> «Sunat: devoluciones tributarias aumentarán S/500 mlls. este año». *El Comercio*, Lima, 22 de febrero del 2017. Ver en: [goo.gl/gSBwi2](http://goo.gl/gSBwi2)

afectó de manera significativa la recaudación de estos años, por lo que hay que prestarle atención.

**Tabla n° 1**  
**Ingresos del gobierno central consolidado (millones de soles)**

	2014	2015	2016	2017	Ene-Mar 2017	Ene-Mar 2018
Total (I+II+III)	108 520.9	103 914.8	103 459.6	105 565.2	35 717.2	43 172.6
I. Ingresos tributarios del gobierno central	95 394.7	90 262.4	89 375.3	90 705.6	30 973.6	37 873.7
Impuesto a la renta	40 157.1	34 745.4	37 213.8	36 755.4	15 179.1	18 671.9
Primera categoría	373.5	443.0	503.9	532.0	182.0	198.8
Segunda categoría	1213.9	1286.9	1535.5	1580.8	643.9	751.7
Tercera categoría	18 535.9	16 817.5	16 495.8	15 499.2	6059.7	6372.2
Cuarta categoría	834.1	783.5	871.2	893.5	305.4	328.9
Quinta categoría	8472.7	8043.6	8248.2	8444.0	3393.0	3639.2
No domiciliados	6027.0	3247.6	5204.7	3461.9	1327.8	1270.6
Regularización	4232.4	3646.4	3804.8	4884.3	2901.8	5455.9
Régimen especial del impuesto a la renta	274.9	309.6	334.9	322.9	106.4	117.5
Régimen MYPE tributario	-	-	-	904.1	186.7	437.1
Otras rentas	192.7	167.4	214.8	232.6	72.4	99.9
A la producción y consumo	55 613.4	57 307.2	58 766.7	61 132.4	19 837.1	21 740.7
Impuesto General a las Ventas (IGV)	50 351.7	51 668.3	52 692.5	54 642.8	17 685.3	19 670.1
Impuesto Selectivo al Consumo (ISC)	5134.7	5494.7	5901.6	6315.2	2097.0	11 717.2
Otros a la producción y consumo	127.0	144.2	172.6	174.4	54.7	10 404.6
A la importación	1789.8	1774.5	1605.8	1447.6	438.0	454.8
Otros ingresos	8536.8	8111.7	8145.5	8579.0	1994.1	2602.6
Devoluciones	-10 702.4	-11 676.5	-16 356.4	-17 208.9	-6474.6	-5601.1
II. Contribuciones sociales	11 892.7	12 732.2	13 233.8	13 713.1	4466.0	4886.6
III. Ingresos no tributarios	1233.5	920.2	850.4	1146.6	277.6	412.4

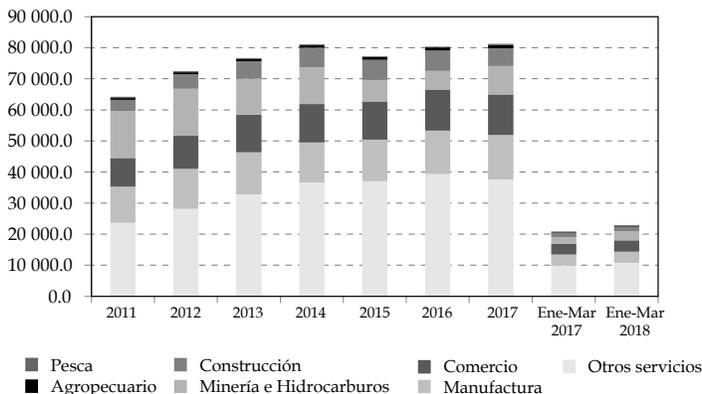
Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat). Nota tributaria.

**b. Por sectores**

Miremos ahora lo que sucedió con los distintos sectores económicos, enfocándonos solo en los ingresos tributarios. En el gráfico n° 1 se muestra que los impuestos que pagaron los sectores Servicios y Construcción cayeron entre el 2016 y el 2017, durante el gobierno de PPK. La caída del sector Construcción está relacionada evidentemente con el escándalo de corrupción Lava Jato, donde estuvieron implicadas importantes empresas del sector, paralizándose obras. Por otro lado, luego de que los impuestos pagados por el sector Minero cayeran de manera importante en el 2015 y el 2016, en el 2017 estos se recuperaron gracias al aumento de los precios internacionales de algunos minerales como el cobre y por la mayor producción minera.

Relacionando esta información con las cifras desagregadas por tipo de impuesto que vimos arriba, la caída de la contribución del sector Construcción podría estar también explicando la caída del IR en el 2017.

**Gráfico n° 1**  
**Ingresos tributarios recaudados por la Sunat - Tributos internos**  
**según actividad económica (millones de soles)**



Fuente: Sunat. Nota tributaria.

### *Déficit fiscal*

Los ingresos que recauda el gobierno le permiten cubrir el gasto público del periodo. Una preocupación para el gobierno de PPK al iniciar su periodo fue que desde el 2014 se comenzó a registrar un déficit fiscal, es decir, el gasto público comenzó a ser mayor que los ingresos. Cuando hablamos aquí de déficit fiscal nos estamos refiriendo al dato del «resultado económico» de la tabla n° 2, que considera todos los ingresos y todos los gastos, incluyendo los intereses por deuda.

Hasta antes del 2014, la situación había sido la inversa y habíamos tenido superávits fiscales de varios puntos del PBI. Pero a partir de ese año, el déficit comenzó a crecer y de 0.9% del PBI en el 2014 se pasó a 2% en el 2015. El año en que PPK asumió el gobierno, el déficit fue de 2.5%, y durante su gestión, el 2017, fue más del 3% del PBI, superando el tope establecido. El déficit aumentó el 2017 porque mientras bajaban los ingresos corrientes por la caída de la presión tributaria, el gasto no financiero creció, tanto por el aumento del gasto corriente como por el del capital (inversión). En este sentido, el objetivo de PPK de reducir el déficit fiscal aumentando la presión tributaria a 14% no se logró, pues la misma cayó de 13.5% en el 2016 a 12.9% en el 2017.

### *Informalidad y evasión tributaria*

Otro de los objetivos de la política tributaria de PPK era lograr la formalización de empresas. Un indicador que nos permite tener una idea de si se logró una mayor formalización de empresas es si se crearon nuevos puestos de trabajo formal. Aunque la información incluida en la tabla n° 3 solo considera las áreas urbanas, esta nos permite tener una idea de qué sucedió con el empleo. Ahí vemos que durante el 2017 el empleo formal bajó, mientras que aumentaba el informal. Esto sugiere que el intento de

lograr estimular la formalización a través de la política tributaria aplicada no fue efectivo.

**Tabla n° 2**  
**Resultado primario y económico del sector público no financiero**  
**(porcentaje del PBI)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
I. RESULTADO PRIMARIO	3.2	3.4	2.0	0.8	-1.0	-1.4	-1.9
1. Resultado primario del gobierno central	2.1	2.4	1.5	0.6	-1.8	-1.3	-2.1
a. Ingresos corrientes	18.7	19.1	18.8	19.0	16.6	15.3	15.0
i. Ingresos tributarios	16.0	16.5	16.3	16.5	14.7	13.5	12.9
ii. No tributarios	2.7	2.6	2.5	2.4	1.9	1.7	2.0
b. Gasto no financiero	16.7	16.8	17.5	18.5	18.5	16.7	17.3
i. Corriente	12.4	12.4	12.8	13.8	13.8	12.9	13.1
ii. Capital	4.3	4.4	4.7	4.7	4.6	3.8	4.1
c. Ingresos de capital	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2
2. Resultado primario de otras entidades	1.1	1.0	0.4	0.2	0.8	-0.1	0.2
II. INTERESES	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2
1. Deuda externa	0.6	0.5	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5
2. Deuda interna	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7
III. RESULTADO ECONÓMICO (I-II)	2.1	2.3	0.9	-0.3	-2.0	-2.5	-3.1

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). *Reporte de inflación. Marzo 2018. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2018-2019*. Lima: BCRP, 2018.

**Tabla n° 3**  
**Área urbana: población ocupada con empleo informal y formal**  
**(miles de personas)**

	Empleo informal	Tasa de crecimiento	Empleo formal	Tasa de crecimiento
2014	7771.7		4100.8	
2015	7925.7	2.0%	4109.4	0.2%
2016	8029.1	1.3%	4360.5	6.1%
2017	8483.6	5.7%	4237.9	-2.8%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Informe técnico n° 1. Febrero 2018. Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional*. Lima: INEI, 2018.

Por otro lado, en lo relativo a la evasión tributaria, es decir, el incumplimiento de la ley tributaria, ya sea operando sin Registro Único de Contribuyentes (RUC) o no declarando todas las ventas para pagar menos impuestos, las estadísticas también fueron decepcionantes. La información que presentó la Sunat en el segundo semestre del 2017, correspondiente al 2016, señalaba que la evasión del IGV llegó al 37% de la recaudación potencial. Y en el caso del IR, la evasión fue 57.3% de la recaudación potencial. Esto corresponde a un aumento, pues años atrás estas cifras bajaron hasta 29% en el caso del IGV y 50% en el caso del IR. Este aumento, por supuesto, no solo se relaciona con las políticas tributarias de PPK, promulgadas casi a inicios del 2017, pues las cifras incluyen información desde el segundo semestre del 2016, cuando PPK recién entró al gobierno. De ello, junto con los datos de empleo, se puede inferir que no hubo un cambio significativo en el tema de formalización y reducción de la evasión.

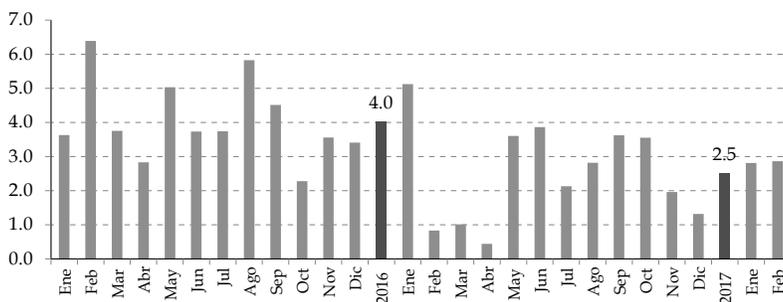
### ***Crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI)***

Finalmente, para tener una visión general sobre qué sucedió con la economía y su dinamismo en los dos años en que PPK fue

presidente, veamos el gráfico n° 2 sobre la evolución de la tasa de crecimiento del PBI. En el 2016, la tasa de crecimiento del PBI fue de 4%, mientras que para el 2017 fue de 2.5%. Aunque en los dos primeros meses del 2018 pareciera estar dándose una recuperación, las estimaciones para este año no superan el 3%. En este sentido, el gobierno tampoco cumplió con su objetivo de reactivar la economía, del cual la política tributaria era parte, aunque probablemente otros factores tuvieron más incidencia en este resultado del PBI, como fueron el impacto del fenómeno El Niño costero y el caso Lava Jato.

### Gráfico n° 2

*Tasa de crecimiento del PBI (variaciones porcentuales anualizadas con respecto a similar periodo en el año anterior)*



Fuente: BCRP. Reporte de inflación. Marzo 2018. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2018-2019. Lima: BCRP, 2018.

## Evaluación de la política tributaria de PPK

En esta sección evaluaremos la política tributaria del gobierno de PPK con dos criterios. El primero es si se cumplieron los objetivos que se trazaron de mayor recaudación y formalización. El segundo

es si el enfoque general de la política sigue los principios de una tributación adecuada de simplicidad, neutralidad y equidad<sup>10</sup>.

Analicemos entonces el primer criterio. Según las estadísticas que revisamos, no se cumplió con el objetivo de aumentar la recaudación, sino que, por el contrario, esta cayó como porcentaje del PBI en el 2017, año en que entraron en vigencia las principales políticas del gobierno, como el régimen MYPE tributario, el régimen especial para repatriación de capitales, el Fraes y el «IGV justo». Es cierto que otros factores también afectaron la recaudación, como la contracción del sector Construcción y el aumento de las devoluciones tributarias, pero aun así existe la impresión general de que el resultado de las políticas implementadas fue decepcionante y que no contribuyeron a un aumento del ingreso fiscal.

En efecto, la evaluación que hace el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) en su reporte de inflación de marzo del 2018, menciona directamente la aplicación del régimen MYPE tributario y el «IGV justo», junto la desaceleración de la demanda interna, como parte de las causas de la caída de la recaudación del IR y del IGV. Por otro lado, el reporte afirma también que la recaudación por repatriación de capitales compensó parcialmente la caída del ingreso fiscal, aunque esta «resultó bastante menor a la esperada»<sup>11</sup>.

En lo relativo a la formalización, aunque las estadísticas de evasión del IGV, IR y las de empleo formal e informal no son recientes ni están completas, no parece que hubo una mejora en la formalización de empresas y, por ende, que existan nuevas empresas que paguen IR e IGV. De hecho, las evaluaciones del régimen MYPE tributario hasta junio del 2018 sugerían que este no sirvió de mucho para que nuevas empresas se inscribieran para pagar la tasa preferencial de IR, sino que la mayoría de las empresas

---

<sup>10</sup> Tanzi, Vito y Zee, Howell. *La política tributaria en los países en desarrollo*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional, 2011.

<sup>11</sup> Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). *Reporte de inflación. Marzo 2018. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2018-2019*. Lima: BCRP, 2018.

que se acogieron al nuevo régimen fueron las que ya pagaban el IR normal. Así pues, los datos de la Sunat mostraron que solo el 4% de las empresas que se acogieron fueron nuevos contribuyentes y que el 96% se cambiaron viniendo de otros regímenes, sobre todo del régimen general de IR<sup>12</sup>.

Pero más allá del resultado de las políticas individuales, considerando los principios de una buena política tributaria según la literatura, la evaluación tampoco es positiva. En efecto, las políticas de PPK se enfocaron en regímenes especiales, amnistías y deducciones que, algunas temporalmente y otras no, compliaban la recaudación y le daban beneficios específicos a algunos contribuyentes.

En este sentido, los principios de simplicidad, neutralidad y equidad no se estarían cumpliendo. Y si bien la neutralidad apunta a eliminar exoneraciones a sectores, actividades o territorios específicos, e implementar tasas homogéneas para todos los contribuyentes, los privilegios tributarios no se tocaron en el gobierno de PPK. Y en el caso del enfoque general, de bajar impuestos para dejar más dinero en el bolsillo de las personas y empresas, y así promover el consumo y la inversión para reactivar la economía, este no fue efectivo tampoco.

Es cierto que estos han sido años de desaceleración económica por motivos, en general, ajenos al control de la gestión del gobierno de PPK, y también que esta evaluación es de un periodo muy corto en que todavía no se ven los efectos completos de la aplicación de las políticas analizadas, pero con la información que se tiene hasta ahora podemos decir que las medidas tomadas no contribuyeron a revertir la caída de la recaudación. Tal vez con otro enfoque sí podría haberse logrado. Por ejemplo, eliminando exoneraciones, que se calcula le cuestan al fisco más de 16 mil millones de soles al año, y/o enfrentando la elusión tributaria, entendida esta como

---

<sup>12</sup> «Régimen Mype Tributario: ¿Está ampliando la base de contribuyentes?». *Gestión*, Lima, 13 de junio del 2017. Ver en: [goo.gl/wJok29](http://goo.gl/wJok29)

reducción de la base gravable para pagar menos impuestos usando áreas grises dentro del código tributario. Este último tema se excluyó de las políticas tributarias de PPK.

Sobre la elusión tributaria, se debe mencionar que el ex ministro de Economía, Alonso Segura, dijo a *OjoPúblico*<sup>13</sup> que el ministro de Economía de PPK, Alfredo Thorne (quien tuvo un rol central en el diseño de la política tributaria del gobierno), le pidió a él y al saliente gobierno de Humala que no promulgaran el reglamento de la norma XVI (norma antielusión) que se incorporó al Código Tributario el 2012, el cual nunca se aplicó y se suspendió en el 2014. Es decir, ya había un reglamento listo contra la elusión, pero el gobierno entrante pidió revisarlo para luego decir que no iba más.

## **Primeras señales sobre la política tributaria de Vizcarra**

Al iniciar el mes de mayo de este año, el Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto de ley para solicitar facultades para legislar por 60 días. El tema tributario tuvo un lugar central en dicho proyecto, cuyo texto incluye una lista de doce puntos de temas para legislar en materia tributaria y financiera. Entre estos puntos hay algunos referidos al IGV (modificar la ley de IGV para perfeccionar su regulación, estructura y administración, así como simplificar la regulación sobre el acceso a regímenes especiales de devolución del IGV) y otros al IR (bastante amplios pues incluyen la modificación de la ley de IR para aumentar inversión, reducir evasión y elusión, ampliar base tributaria, simplificar, etc.), así como varios puntos relacionados a mejorar la eficiencia de la administración y gestión. También en el proyecto de ley se toca el tema de las exoneraciones tributarias para «racionalizar» estos beneficios, incluyendo su eliminación, previa evaluación, así como «perfeccionar» las reglas

---

<sup>13</sup> Salazar Vega, Elizabeth. «El ministro Thorne nos pidió no promulgar norma contra la elusión tributaria». *ojo-publico.com*, Lima, 24 de noviembre del 2016. Ver en: [goo.gl/N7JqEV](http://goo.gl/N7JqEV)

relativas a los contratos de estabilidad tributaria incluidos en la Ley General de Minería<sup>14</sup>.

La primera medida implementada fue el aumento del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a bebidas azucaradas, alcohólicas, tabaco y a los combustibles. La segunda, que fue anunciada por el entonces ministro de Economía David Tuesta, fue bajar el umbral mínimo por debajo del cual las personas naturales no pagan IR, que actualmente es siete UIT o 29 950 soles al año. Sin embargo, poco después de este planteamiento, el ministro Tuesta renunció, aparentemente por desacuerdos sobre esta medida<sup>15</sup> y por negarse a revisar el aumento del ISC, una posibilidad mencionada por el presidente Vizcarra<sup>16</sup>.

Aunque las propuestas tributarias de la gestión Vizcarra también tienen el objetivo de una mayor recaudación, al igual que lo planteado por PPK, las políticas propuestas difieren mucho. Las medidas del gobierno de Vizcarra parecen no estar relacionadas a disminuir la carga tributaria, sino a buscar que paguen todos, ampliando el pago del IR a personas con ingresos por debajo de siete UIT, ISC más alto, eliminar exoneraciones, medidas para reducir la evasión y elusión, y una Sunat fortalecida. Entonces, podemos decir, aunque todavía hay que esperar a ver qué medidas se implementan y cómo, que aparentemente hay un quiebre con las políticas tributarias de PPK.

Pero quedan varias preguntas al respecto. Por ejemplo, en el tema de elusión tributaria, ¿se atreverá este gobierno a reglamentar e implementar la norma antielusión? ¿Se eliminarán

---

<sup>14</sup> Canahua, Dionicio. «Proyecto de Ley que contiene el pedido de facultades para legislar en temas de índole tributario». *perugestion.blog*, Lima, 6 de mayo del 2018. Ver en: [goo.gl/4QoU88](https://goo.gl/4QoU88)

<sup>15</sup> En efecto, el Primer Minsitro, César Villanueva, dijo que «... (por ningún lado) el gobierno ha buscado modificar el IR». «Villanueva: Impuesto a la Renta no está en el radar del Gobierno». *El Comercio*, Lima, 18 de mayo del 2018. Ver en: [goo.gl/MkpEDB](https://goo.gl/MkpEDB)

<sup>16</sup> «Presidente Martín Vizcarra anuncia evaluación del aumento del ISC a los combustibles». *Gestión*, Lima, 28 de mayo del 2018. Ver en: [goo.gl/f2RWrp](https://goo.gl/f2RWrp)

las exoneraciones? Si es así, ¿qué exoneraciones? ¿Se incluirá la exoneración del pago de IR de las universidades privadas? Esa sí sería una verdadera reforma tributaria en un gobierno que parecía que no iba a generar grandes cambios, sino solo destrabar procesos para reactivar el crecimiento económico.

**Políticas biocéntricas y ética intergeneracional.  
El principio de guardianía de la Tierra**

---

*Erick Pajares G.*

---

### **Sumilla**

El ensayo que presenta Erick Pajares G. -«Políticas biocéntricas y ética intergeneracional. El principio de guardianía de la Tierra»- reflexiona sobre cómo la justicia ambiental -y la narrativa de lo público-, especialmente en países con una estructura de gobernanza subordinada a las políticas de crecimiento económico, trascienden lo estatal. Se propone entonces un balance de lo político ambiental, no desde el relato oficial, sino a partir de la movilidad social que propician actores múltiples (pueblos indígenas, organizaciones de la sociedad civil, academia) que se reapropian de lo público para resignificarlo.

La democratización en la construcción de lo ambiental ha contribuido a redimensionar la cuestión de los derechos humanos, dando paso al paradigma biocéntrico -a partir del cual se le reconocen derechos a la naturaleza- sobre la base de una ética intergeneracional que se sustenta en el principio de responsabilidad, entre nosotros y los otros, pero también entre las generaciones pasadas con las generaciones futuras mediante el rol de transmisión de las generaciones presentes.

Así pues, la contribución de los movimientos sociales a la revisión -y reinención- de las políticas, de lo público, de lo ambiental como derecho, se anuncia en los compromisos intertemporales revelados por aquella ética ecológica de nuestras cosmovisiones antiguas: la noción de guardianía de la Tierra.

Antes de tomar cualquier decisión considera  
sus consecuencias para las próximas siete generaciones.

*Pensamiento hopi*

## **La resurgencia de la conciencia planetaria<sup>1</sup>: la ética del futuro**

Fue tu elección, fue decisión tuya,  
y en la misma medida en que tú respetas el suelo que pisas,  
este mismo suelo respetará tus pies<sup>2</sup>.

*Paulo Coelho*

Este pensamiento de Paulo Coelho nos convoca a la reflexión  
y acción coherentes de la especie humana en relación con el

---

<sup>1</sup> La palabra «resurgencia» es empleada en la geología para caracterizar la reaparición brusca y sonora, en la superficie terrestre, de un curso de agua subterráneo. En el presente ensayo la usamos -haciendo un símil- para significar que la conciencia planetaria es inherente al proceso coevolutivo en la Tierra y que, en medio de la emergencia global, irrumpe nuevamente para revertir la trayectoria hacia el colapso. Cfr. The Club of Budapest. *Manifesto on the spirit of planetary consciousness*. Budapest: The Club of Budapest, 1996. Ver en: [goo.gl/JtfSi7](http://goo.gl/JtfSi7)

<sup>2</sup> Coelho, Paulo. «2012: Manual de conservar caminos». *paulocoelhoblog.com*, 31 de diciembre del 2011. Ver en: [goo.gl/ZWhCU5](http://goo.gl/ZWhCU5)

sistema vivo, complejo y autoorganizado del planeta. El objetivo es recuperar el equilibrio, la razón cordial para honrar la vida –salvarla– en sus múltiples formas. La clave para lograrlo será enunciando respeto por todo aquello que, siendo distinto, no resulta opuesto sino complementario, en tanto se va eslabonando con el frágil entramado de la red de la vida en la Tierra. Tal es nuestra misión inexorable para conquistar el salto evolutivo: rescatar la poética de la «vida en balance». El actual proyecto de humanidad deberá entonces alcanzar una comprensión diferente –un nuevo nivel de entendimiento– sobre lo que verdaderamente significa que todo esté entrelazado: somos una sola comunidad terrestre y ese es nuestro destino común. El ascenso de la mente humana –la expansión de la conciencia– será el mayor legado para las generaciones futuras.

Y es que, en efecto, la totalidad de la biosfera constituye un único ser vivo, una inextricable red de relaciones de interdependencia, de conexiones masivas entre millones de seres vivos, de la misma forma que un organismo singular es el resultado de la interacción de todas sus células. En medio de ello, la vida humana emerge como consecuencia de esa coevolución, lo que nos remite a un mismo origen con las formas de vida no humanas: Gaia es una gran esfera electromagnética que se autorregula en un todo coherente<sup>3</sup> y que contiene el código fuente de la vida –de todas las formas de vida<sup>4</sup>–, tal cual se intuiera en la Grecia antigua y como ha sido

---

<sup>3</sup> Cfr. Primavesi, Anne. *Sacred Gaia: holistic theology and Earth system science*. Londres: Routledge, 2002.

<sup>4</sup> Al respecto, hay quienes consideran que tales comprensiones constituyen postulados teológicos disfrazados de ciencia, como por ejemplo la hipótesis Gaia, expuesta a principios de los años sesenta por James Lovelock, quien con el apoyo de Lynn Margulis, microbióloga estadounidense, analizó los procesos fisiológicos autorregulados de la Tierra, publicando posteriormente un artículo titulado: «Gaia as seen through the atmosphere» (Gaia vista desde la atmósfera), en el periódico científico *Atmospheric Environment* (1972), describiendo la autorregulación de la atmósfera.

«Gaia», «Gea», «Pachamama» o «Madre Tierra» son formas de nombrar a la naturaleza en diversas culturas antiguas, y Lovelock designó así al superorganismo

comprendido por las civilizaciones ancestrales de América (hopi, maya, chibcha y andina). Sin embargo, el funcionamiento de Gaia ha sido trastornado por la matriz del proyecto de modernidad de la civilización, esto es, por los fundamentos epistemológicos de la ciencia normal y por los graves impactos<sup>5</sup> que ocasiona la tecnociencia, en diversos casos.

Pero a partir de la resurgencia de nuestra conciencia planetaria nos persuadimos de que no existimos por encima de la Tierra, sino que somos parte de aquella redarquía que integra toda la vida. Hoy, para trascender las limitaciones autodestructivas de la conciencia humana, resultará vital comprender que el suceso de la existencia humana requiere que la diversidad de formas de vida con las cuales coexistimos se sostenga: es ineludible asumir la vida como un proceso coevolutivo definido por la complejidad<sup>6</sup>. Acertaba entonces el ecólogo Ramón Margalef (1919-2004) al señalar con justeza que en vez de referirnos a «el hombre y la biosfera» debemos hablar de «el hombre en la biosfera»<sup>7</sup>.

Así pues, recobrar nuestra conciencia planetaria implica asumir una responsabilidad crítica –en el presente– con las generaciones

---

que es la Tierra. La hipótesis fue calificada de mística por científicos darwinistas, quienes intentaron ridiculizar la noción de «Gaia» como ente personificado que controla conscientemente el clima del planeta. Lovelock subrayó que lo que buscaba era caracterizar a una entidad planetaria viviente, sin que ello implique necesariamente la manifestación de consciencia. Para Lovelock la materia viva no se separa de su ambiente «inerte» pues han evolucionado en conjunto, siendo la vida una propiedad planetaria no individual. Cfr. Lovelock, James. *Gaia, una nueva visión de la vida sobre la Tierra*. Barcelona: Ediciones Orbis, 1985.

<sup>5</sup> El filósofo sueco Niklas Boström, de la Universidad de Oxford, considera el riesgo existencial como «la posibilidad que un resultado adverso pudiera bien devastar el origen de la vida inteligente en la Tierra o bien restringir su potencial permanente y drásticamente». Cfr. Boström, Nick. «Existential risk prevention as global priority». *Global Policy*, vol. 4, n.º1. Durham: University of Durham - John Wiley & Sons, Ltd., 2013, pp. 15-31.

<sup>6</sup> Lo complejo alude a la comprensión del mundo como un todo entrelazado. Cfr. Morín, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa, 2009.

<sup>7</sup> Cfr. Margalef, Ramón. *Our biosphere*. Oldendorf: Ecology Institute, 1997.

futuras (tanto de la especie humana como también de aquellas especies no humanas), la cual deberá trascender a partir de una ética radical y renovada<sup>8</sup>: la ética planetaria, o una ética construida en perspectiva intergeneracional e interespecies.

En este contexto, relievamos que el fundamento esencial de toda ética es el principio de reciprocidad: otorgarás a los demás lo que quisieras que te otorguen. Pero no basta que dicha premisa se proponga solo en la dimensión horizontal que contrasta al «nosotros» con los «otros». La reciprocidad implica también la dimensión vertical: legarás a las generaciones futuras lo que la generación anterior le legó a las generaciones presentes. Esta interrelación dinámica entre futuro, pasado y presente se expresa en la emergencia de una «ética intergeneracional», una «ética de la interdependencia» que reconoce nuestras implicaciones con la biosfera y con las generaciones venideras.

Pero, además, la responsabilidad y la ética exploran ahora el mundo de la tecnosfera<sup>9</sup> para ponderar de modo crítico la naturaleza de la experiencia técnica y la propia tecnificación del mundo, de la evolución de los sistemas de información y el rol de la biología y la cultura en la construcción de lo humano<sup>10</sup>, incluyendo los procesos de maduración social del cerebro humano y la interacción sinérgica entre pensamiento y lenguaje.

---

<sup>8</sup> Cfr. París, Carlos. *Ética radical: Los abismos de la actual civilización*. Madrid: Tecnos, 2012.

<sup>9</sup> La tecnosfera es la estructura física artificial en el planeta que ha brotado de la biosfera y, en muchos aspectos, actúa de forma parasitaria sobre ella, trastornando su habitabilidad. Actualmente se estima que la masa de la tecnosfera se aproxima a 30 billones de toneladas. Los productos de la tecnosfera podrían conservarse hasta un futuro geológico distante como «tecnofósiles» (fósiles del futuro) y ayudarían a datar el Antropoceno (caracterizada como la época de la enorme magnitud de cambios que la especie humana ha perpetrado en el planeta). Cfr. Zalasiewicz, Jan. «El peso insostenible de la tecnosfera». *El Correo de la Unesco*, n.º 2. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), 2018, pp. 15-17.

<sup>10</sup> Cfr. París, Carlos. *El animal cultural. Biología y cultura en la realidad humana*. Barcelona: Crítica, 1994.

A este respecto, Samuel Lilley, en su obra *Hombres, máquinas e historia*, anota que:

[...] el desarrollo técnico constituye una fuerza de primera magnitud en el moldeamiento de las formas sociales, no sólo en el sentido simple de que permite la elevación del nivel de vida (al menos, para ciertas personas), sino también en el más profundo de que las nuevas técnicas han alterado de tiempo en tiempo el carácter de la sociedad<sup>11</sup>.

Precisamente, Manfred Spitzer, psiquiatra alemán experto en neurociencia y neuroeducación –quien estudia cómo las nuevas tecnologías transforman el cerebro humano y afectan al aprendizaje de las nuevas generaciones–, en su obra *Demencia digital. El peligro de las nuevas tecnologías*, expone, con alarma, que: «[...] si no estamos vigilantes y no dejamos de una vez por todas de estupidizar sistemáticamente a la próxima generación, entonces serán a más tardar sus hijos quienes vivirán en circunstancias desfavorables»<sup>12</sup>.

La probabilidad de tal escenario demanda una impugnación ética para dar paso a otros futuros: la ampliación de la conciencia humana –desde nuevos paradigmas éticos– resulta sencillamente una cuestión de sensatez.

## **Crisis planetaria y crisis de conciencia: la sociedad distópica**

Para percibir la urgencia de cambiar el curso de colisión por el que transita la Tierra deberemos primero poner en perspectiva nuestro actual modelo social y cultural, su relación con el ambiente, y descifrar cómo el sistema económico global imperante ha terminado subordinando a todos ellos. Como en su momento reflexionaba Manuel Sacristán:

---

<sup>11</sup> Lilley, Samuel. *Hombres, máquinas e historia*. Madrid: Artiaeh, 1973.

<sup>12</sup> Spitzer, Manfred. *Demencia Digital. El peligro de las nuevas tecnologías*. Barcelona: Ediciones B, 2013.

[...] hemos de reconocer (en la era de la crisis socioecológica global) que nuestras capacidades y necesidades naturales pueden expansionarse hasta la autodestrucción. Hemos de ver que somos *biológicamente* la especie de la *hybris* (de la desmesura), del pecado original, de la soberbia, la especie exagerada<sup>13</sup>.

Esta no es, en modo alguno, una afirmación distópica ni tremendista<sup>14</sup>. Resulta claro que la crisis de la biosfera no es puramente la consecuencia de la crisis sistémica. La emergencia global desvela el quiebre ético de la conciencia humana y nos reta a re-crearnos como una civilización de la sobriedad, del bienestar austero, de la simplicidad voluntaria. Debemos transitar –en palabras de Jorge Riechmann– de una «cultura de la *hybris* a una cultura de la autocontención»<sup>15</sup>.

Es necesario señalar, además, que la negación de la relación entre acción humana y crisis ecológica global es expresión de la crisis ética. Al respecto, el «Consenso científico sobre el mantenimiento de los sistemas vitales básicos para la humanidad en el siglo XXI (puntos esenciales para tomadores de decisión)» advierte que: «La Tierra se está acercando rápidamente a un punto de inflexión (*tipping point* o ‘punto de vuelco’). Los impactos humanos están causando alarmantes niveles de daño al planeta»<sup>16</sup> (traducción de Erick Pajares G.).

Así las cosas, surge entonces el cuestionamiento: ¿cuál es la relación entre la crisis de los sistemas vitales básicos de la Tierra y el comportamiento de la mente y conciencia humanas?

---

<sup>13</sup> Sacristán, Manuel. *Pacifismo, ecología y política alternativa*. Barcelona: Icaria, 1987.

<sup>14</sup> Una distopía o antiutopía define a una sociedad ficticia, indeseable en sí misma.

<sup>15</sup> Cfr. Riechmann, Jorge. *Autoconstrucción. Ensayos sobre la transformación cultural que necesitamos*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2015.

<sup>16</sup> Barnosky, Anthony D. *et al.* «Scientific consensus on maintaining humanity’s life support systems in the 21st Century». *mahb.stanford.edu*, 21 de mayo del 2013. Ver en: [goo.gl/Q7jGuK](http://goo.gl/Q7jGuK)

En principio, debemos precisar que cada nivel de conciencia contiene una lógica inherente –denominada leyes de pensamiento–, la cual define, en cada espacio - tiempo, un marco ético que propicia un sistema de creencias y valores, del que a su vez deriva un paradigma. Luego, mediante la aplicación del paradigma se construye el conocimiento que crea un sistema de pensamiento<sup>17</sup>.

Para cambiar ese sistema deben transformarse aquellas leyes de pensamiento que están a su base. Ello posibilita el surgimiento de otra ética, de la cual emerge otro sistema distinto de creencias y valores al que prosigue un paradigma nuevo, que transmite un conocimiento diferente que transmutará el sistema en su conjunto.

Ahora bien, extrapolando la dinámica de comportamiento de la conciencia humana en relación con la crisis de la biosfera, debemos enfatizar que la mente humana no solo se caracteriza por una aguda incapacidad para percibir situaciones de largo plazo, como un riesgo o amenaza inmediatos, sino que además el sistema de recompensas del cerebro ha evolucionado para ser gratificado por la novedad, lo que genera esa tendencia al consumo excesivo que atenta contra la sustentabilidad del planeta: las recompensas a corto plazo que nos proporciona el cerebro se experimentan con mayor intensidad que las recompensas de largo plazo. Por ello, las preocupaciones sobre amenazas globales, como la disrupción climática, o nuestro legado para las generaciones futuras –en medio de la transgresión de los límites de soportabilidad planetaria (*planetary boundaries*)–, pueden percibirse como distantes, si acaso poco relevantes, o de importancia relativa<sup>18</sup>.

¿Cómo lograremos entonces el salto evolutivo de conciencia para evitar la destrucción de los sistemas de vida en el planeta?

---

<sup>17</sup> Al respecto, véase: Faerna, Ángel. *Introducción a la teoría pragmatista del conocimiento*. Madrid: Siglo XXI, 1996.

<sup>18</sup> Al respecto, se sugiere revisar: American Psychological Association Task Force on the interface between Psychology and Global Climate Change (The APA Task Force). *Psychology and global climate change: addressing a multi-faceted phenomenon and set of challenges*. Washington D.C.: APA, 2009.

Modelando otra mente humana: una distinta a la ahora enclaustrada en la mátrix antropocéntrica.

Podremos transmutar la conciencia humana si nos atrevemos a una educación re-evolutiva como herramienta poderosa que nos prepare para la disrupción creadora, que nos afirme en las pulsiones de vida frente a lo incierto y nos distancie de las pulsiones de autodestrucción<sup>19</sup>.

En ese sentido, y en contraste con lo hasta aquí expuesto, debemos relieves que América Latina –desde aquella narrativa que se nutre de las comprensiones holísticas, las tradiciones animistas o trascendentes, y de la ética ecológica de sus cosmovisiones antiguas– ha expuesto otras comprensiones frente a la crisis ambiental global causada por la des-naturalización de la humanidad. Ello se expresa, por ejemplo, en un dinámico movimiento social (del que participan pueblos indígenas, organizaciones de la sociedad civil y la academia) buscando establecer políticas en defensa del planeta, del bien común y del reconocimiento de los deberes de previsión de las generaciones presentes con las generaciones futuras.

Desde ese momento, el relato ecológico ha logrado redimensionar el debate global sobre los derechos humanos a través de un nuevo impulso en las reflexiones –o el reconocimiento de nuevos paradigmas– sobre justicia ambiental y derechos humanos ambientales (derechos humanos de tercera generación o derechos de solidaridad), derechos de la naturaleza (la naturaleza como sujeto de derechos, a partir de sus valores intrínsecos)<sup>20</sup>, derechos climáticos, derechos ambientales de las infancias, derechos de los

---

<sup>19</sup> Para profundizar al respecto, se recomienda revisar la carta de Albert Einstein a Sigmund Freud, y la respuesta de Freud. Cfr. Einstein, Albert y Freud, Sigmund. *¿Por qué la guerra?* Barcelona: Editorial Minúscula, 2008.

<sup>20</sup> Un fundamento clave de la ética ambiental –y de las posturas biocéntricas– es el «valor intrínseco». Mientras que el antropocentrismo ético considera moralmente relevante solo al ser humano, a la vez que a los animales y al resto de la naturaleza como portadores de un valor utilitario, la ética biocéntrica considera moralmente relevantes, portadores de valor intrínseco por motivo de su sola existencia, a toda la naturaleza y sus seres vivos, como también sostienen las religiones tradicionales. Cfr.

defensores ambientales, conciencia y ciudadanía planetarias, equidad intergeneracional y la progresiva evolución de las exploraciones político-jurídicas sobre derechos de las generaciones futuras, entre las más importantes, surgiendo entonces, en el marco del derecho, la corriente del «biocentrismo jurídico».

Tal visión –la biocéntrica– propone un versus con aquella otra que presume al ecosistema como cosa subordinada a las necesidades humanas. El biocentrismo –desde la construcción de políticas y la creación de derechos– propone diversas rupturas que reflejan las tensiones originadas por una Modernidad cargada de valoraciones antropocéntricas que han perpetrado el desborde planetario al extremo de la depleción.

En América Latina, la academia actualmente reflexiona sobre estas cuestiones –aunque aún de modo inorgánico– desde la ecología política, la ética de la interdependencia y los análisis sobre la justicia –entre otras exploraciones transdisciplinares–, contribuyendo así a una movilidad social que enuncia sus posiciones frente a la crisis ambiental de los distintos países de la región, ensayando, de manera intensa –pero todavía desconexa–, propuestas discursivas sobre justicia ecológica y sobre la urgencia de reinventar lo jurídico –o proponer un derecho distinto– para que represente los contenidos de estos paradigmas que encuentran sus raíces en la «ética de la vida», inherente a las culturas ancestrales de nuestro continente.

## **Movimiento ambiental y derechos ambientales: el biocentrismo jurídico**

En principio, para entender el desarrollo del movimiento ambiental –y los derechos ambientales en América Latina–, partimos de

la premisa de que el derecho constituye un fenómeno social fundamental, que produce efectos y se convierte en regla<sup>21</sup>.

Desde esa perspectiva, es posible rescatar los aportes de una sociología de los problemas públicos para aproximarnos a una comprensión de las luchas por la justicia ambiental en la región y a la interrelación entre ambiente, derecho y justicia. Ahora bien, ni la justicia ambiental ni lo público se circunscriben a lo estatal, sino que se refuerzan desde el rescate de saberes, conocimientos y la construcción de epistemes múltiples como una forma de responder a la homogeneización dictada por la globalización. La potencia de la praxis de defensa de los derechos ambientales se amplifica con el discurso público –la incidencia pública–, trascendiendo las posiciones oficiales y enfrentando la voluntad de los decisores políticos.

De igual modo, las diversas maneras en que se expresa la injusticia ambiental se encuentran –en los hechos– estrechamente relacionadas y son confrontadas simultáneamente exigiendo equidad (intra e intergeneracional) en la distribución de las responsabilidades y los riesgos ambientales; desde el reconocimiento de la diversidad de los sujetos intervinientes –con sus propias formas de vida, sus identidades e imaginarios– y a través de la participación política como medio para crear políticas ambientales nuevas. En ese escenario –tal cual exponen Schlosberg y Carruthers–, los grupos de justicia ambiental reclaman un «lugar en la mesa» y el derecho a «hablar por [ellos] mismos»<sup>22</sup>.

En esa perspectiva, un aporte fundamental de América Latina a la construcción de políticas biocéntricas –y al reconocimiento de derechos ambientales– ha sido, entre otros, llevar estos temas

---

<sup>21</sup> Cfr. Bourdieu, Pierre. «Elementos para una sociología del campo jurídico». En: Pierre Bourdieu y Gunther Teubner, eds. *La fuerza del derecho*. Bogotá: Uniandes, Pensar y Siglo del Hombre, 2000.

<sup>22</sup> Cfr. Schlosberg, David y Carruthers, David. «Indigenous struggles, environmental justice and community capabilities». *Global Environmental Politics*, vol. 10, n.º 4. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology (MIT), 2010, pp. 12-35.

a su reconocimiento constitucional, lo que además ha tenido su correlato en la expedición de importantes sentencias de cortes y tribunales constitucionales en países como Perú y Colombia, mediante las cuales se reconocen claramente los derechos de la naturaleza y se adopta, además –como fundamento decisorio para la protección del ambiente–, «las responsabilidades de las generaciones presentes con las generaciones futuras». En síntesis: se establece que la materialización del concepto de sustentabilidad exige el reconocimiento de responsabilidades intergeneracionales<sup>23</sup>.

La causa central de tal problemática se encuentra en la promoción de políticas de crecimiento material orientadas a la explotación y privatización de bienes comunes (agua, tierra, biodiversidad), y por la acumulación por desposesión de derechos<sup>24</sup>, con un impacto limitante en lo relativo al ejercicio de los derechos ambientales de las infancias y con un escenario potencial –altamente crítico– para las generaciones futuras de la región.

Cabe, en esta parte de nuestra reflexión, traer a colación las conclusiones a las que arriba el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente –profesor John H. Knox– en su «Informe sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible», cuando constata que: «No hay grupo más vulnerable al daño ambiental que los niños. [...] Para empeorar la situación, a menudo los niños no pueden ejercer

---

<sup>23</sup> La OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) –Medio Ambiente y Derechos Humanos– del 15 de noviembre de 2017, solicitada por el Estado colombiano, con posterioridad ha ratificado: «la relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos...». Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Opinión Consultiva OC-23/17. Medio ambiente y derechos humanos*. San José: CIDH, 2017. Ver en: [goo.gl/djGMSd](http://goo.gl/djGMSd)

<sup>24</sup> Para profundizar sobre esta noción, véase: Harvey, David. *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal, 2004.

sus derechos, particularmente sus derechos a la información, la participación y el acceso a recursos efectivos»<sup>25</sup>.

A pesar de tal escenario, los enfoques de justicia ambiental en América Latina han logrado deconstruir progresivamente –de modo crítico– el relato del desarrollo globalizante, evidenciando las inequidades de la producción y distribución de los riesgos, impactos y daños al ambiente y a la salud humana<sup>26</sup>.

## La grave situación de los defensores ambientales

Siguiendo el contexto descrito, resulta pertinente relieves que, en América Latina, el relato discursivo de la justicia ambiental –y el ejercicio de la defensa ambiental a través de la acción concreta– constituye un peligro cada vez mayor<sup>27</sup>.

En su conferencia «La defensa del medio ambiente en América Latina: riegos y desafíos», en la Universidad de Costa Rica, el profesor Nicolás Boeglin denunció que ante la exigencia del respeto a los derechos humanos ambientales se ha generado una «tendencia preocupante, que es eliminar de manera física a quienes se oponen a la vulneración del ambiente»<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*. A/HRC/37/58 (24 de enero del 2018). Ver en: [goo.gl/Rj4YKf](http://goo.gl/Rj4YKf)

<sup>26</sup> En nuestra opinión, el análisis transdisciplinar de las relaciones entre derecho, sociedad y ecología debe ir acompañado por la construcción de los respectivos marcos teóricos y metodológicos. Esta es una cuestión pendiente.

<sup>27</sup> Cfr. Comisión Económica para América Latina (Cepal). *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal, 2018. Dicho acuerdo, en su artículo 3, numeral g, establece –como un principio para su aplicación– el principio de equidad intergeneracional, mientras que en su artículo 9 establece un conjunto de garantías para los defensores de derechos humanos ambientales.

<sup>28</sup> Cfr. Boeglin, Nicolás. «La defensa del medio ambiente en América Latina: riegos y desafíos». Universidad de Costa Rica, San José. 24 de abril del 2017.

Según los datos analizados por *InSight Crime*, la región más peligrosa del mundo para los activistas ambientales es Latinoamérica. Michel Forst –Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos– en noviembre del 2016 reportó que:

[...] en 2014, las tres cuartas partes de los 116 casos de asesinato de defensores de los derechos humanos ambientales ocurridos en 17 países –con un promedio de más de 2 víctimas por semana– se produjeron en Centroamérica y América del Sur<sup>29</sup>.

De acuerdo al informe de Forst, uno de los problemas más graves se muestra en la impunidad frente a dichos crímenes, pues diversos Estados latinoamericanos respaldan tácitamente la actuación del sector empresarial cuando se trata de debilitar los derechos ambientales para favorecer inversiones extractivas<sup>30</sup>. Esto determina una situación de doble vulnerabilidad para los defensores ambientales, pues no solo se oponen a grandes intereses sino que además deben enfrentarse a su propio Estado<sup>31</sup>.

## **El principio de guardianía de la Tierra: un aporte al derecho ambiental**

La problemática revelada exige considerar –qué duda cabe– la necesidad de contribuir al fortalecimiento de la justicia ambiental y a avanzar en la formulación de políticas biocéntricas y de equidad intergeneracional, ante lo cual enunciamos el principio de

---

<sup>29</sup> Cfr. Global Witness. *En terreno peligroso*. Londres: Lloyds Chambers, 2016.

<sup>30</sup> Cfr. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh). *Sociedad, derechos y medio ambiente*. Santiago de Chile: Acnudh - Cepal, 2016.

<sup>31</sup> Cfr. CIDH. *Caso Luna López vs. Honduras. Sentencia del 10 de octubre del 2013*. Ver en: [goo.gl/ziRtaf](http://goo.gl/ziRtaf)

guardianía de la Tierra<sup>32</sup>, a fin de irradiar –con una contribución sustentada en nuestro relato de lo latinoamericano– a la evolución de los debates internacionales sobre el derecho a la sustentabilidad y los derechos intergeneracionales.

En primer orden, es importante señalar que los principios son fundamentales en la construcción de lo jurídico en tanto constituyen fuentes del derecho que sustentan y orientan acuerdos vinculantes –multilaterales o regionales– que luego deben implementarse desde la normativa de cada Estado. En segundo orden, los principios pueden ser invocados en tribunales o cortes nacionales, regionales o internacionales, en el desarrollo de procesos de litigación para la defensa de derechos ambientales, particularmente a través de acciones de interés público (*class action*)<sup>33</sup>.

Desde la teoría del derecho, un principio puede entenderse como la preexistencia de un valor fundamental y social, cuya aprehensión por parte de la comunidad internacional le genera la convicción de obligatoriedad<sup>34</sup>. Así pues, un principio es un fundamento, la base de una garantía, pero no es una garantía<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Esta construcción conceptual viene siendo formulada por el Grupo Biosfera – Think Tank en Investigación de Futuros Sustentable, y el Centro Sami, partiendo de la comprensión de los fundamentos éticos sobre la vida, presentes (antes y ahora) en las cosmovisiones antiguas de América. El paso previo a la exposición de tal planteamiento ha sido el Encuentro Itinerante «Semillas de la América Profunda: Un diálogo intercultural por la Tierra y las Generaciones Futuras» (Cusco, Perú, 27-28 de febrero del 2018), que tuvo como objetivo inicial lograr una conversación y reflexión intensas con los sabios –así como niños y niñas– de los *ayllus* ancestrales del Cusco, sobre la relevancia del diálogo intergeneracional Niño-Abuelo (*QhepaWiñay-Yachaq*), y de este modo comprender más profundamente la importancia del intercambio permanente –entre las infancias y los sabios mayores– en la preservación de la ética de nuestra memoria colectiva como legado para las generaciones venideras.

<sup>33</sup> Cfr. Vallefín, Carlos A. *La legitimación en las acciones de interés público*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2006.

<sup>34</sup> Valencia Restrepo, Hernán. «La definición de los principios en el Derecho internacional contemporáneo». *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 37, n.º 106. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana, 2007, pp. 69-124.

<sup>35</sup> Un principio no resulta una cuestión menor, es una de las fuentes formales generales del ordenamiento internacional, tal cual lo dispone el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia de La Haya de 1945, artículo 38, ord. 3º.

Entonces, bajo la premisa planteada, la concepción que encierra la propuesta del principio de guardianía de la Tierra parte del fundamento de que la humanidad –a la luz del entendimiento de la dinámica coevolutiva– no es dueña de la Tierra, sino el resultado de las interdependencias entre todas las formas de vida (ética coevolutiva): el hombre no es el «amo y señor» de la naturaleza, como planteaba el filósofo francés René Descartes en el siglo XVII.

La posición de dominancia de la especie humana sobre las demás formas de vida, llevada al extremo de la des-naturalización y del desborde de los límites planetarios, exige a la humanidad asumir su responsabilidad intergeneracional en tanto valor esencial para alcanzar el reconocimiento de los derechos de las generaciones futuras. La guardianía –como principio– implica la recepción de un legado del pasado, su cuidado en el presente y el aseguramiento de su traslación a las generaciones venideras.

La diferencia –esencialmente complementaria– entre la propuesta del principio de guardianía de la Tierra y el principio de equidad intergeneracional radica en que la guardianía –con pretensión disruptiva– plantea la metamorfosis del sentido del actuar humano en el planeta: el sentido del ser no radica pues en el control o apropiación de la naturaleza, sino en su resguardo temporal para que la Tierra –como sistema vivo (Gaia)– sea preservada para las presentes y futuras generaciones. La guardianía implica una responsabilidad que trasciende el derecho de propiedad sobre el planeta y el control o dominio sobre sus diversas formas de vida. Tal principio nos propone ampliar la conciencia humana a partir de éticas (con antiguas raíces) que –en el actual momento crítico de la historia del planeta– convergen poderosamente: la ética de la interdependencia, la ética interespecies y la ética intergeneracional.

Además, este principio sería acudido por otros dos, fundamentales para el derecho internacional ambiental: el principio de acción preventiva y el principio de precaución<sup>36,37</sup>.

### **El por qué de un nuevo principio: la guardianía de la Tierra en la sabiduría antigua**

El principio de guardianía de la Tierra procura contribuir a la recuperación de la conciencia planetaria y hace explícitas nuestras responsabilidades hacia las generaciones futuras (responsabilidades intergeneracionales). En la comprensión de nuestra narrativa latinoamericana hemos podido desvelar que diversas culturas ancestrales de América se han guiado por el «criterio de la séptima generación»: ten presente las repercusiones de tus actos hasta la séptima generación que te precederá, es decir, medita sobre las consecuencias hasta la generación de los tataranietos de tus bisnietos. Tal visión está presente, por ejemplo, en la *Gayanashagowa* o constitución oral de los indígenas iroqueses de América del Norte, así como en la ética de la vida que es inmanente a las civilizaciones antiguas como la hopi, maya e inka, entre las más importantes.

Mientras que la sociedad posmoderna sostiene su convicción en que la acumulación material es el fundamento del progreso de la sociedad y que el consumo lleva a la plenitud, las cosmovisiones ancestrales asumían que la evolución y la plenitud estaban ligadas a la moderación y a la medida: la vida fluye respetando el equilibrio.

---

<sup>36</sup> Cfr. Foy, Pierre *et al.* *Derecho internacional ambiental*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) - Instituto de Estudios Ambientales (IDEA), 2003.

<sup>37</sup> Véase: Unesco. Conferencia general, 29a. «Declaración sobre las responsabilidades de las generaciones actuales para con las generaciones futuras». Actas de la Conferencia General, 29a reunión, París (12 de noviembre de 1997). En: [goo.gl/ZSrkrv](http://goo.gl/ZSrkrv). Revisar también: Unesco. Conferencia General, 33a. «Declaración universal sobre bioética y derechos humanos». Actas de la Conferencia General, 33a reunión, París (19 de octubre del 2005). En: [goo.gl/DMskpJ](http://goo.gl/DMskpJ). Véase además la «Carta de la Tierra». En: [goo.gl/nAwXky](http://goo.gl/nAwXky)

Una celebración tradicional que revela el espíritu del «mejor con menos» es el *potlach*, practicada por pueblos indígenas de la costa del Pacífico de América del Norte como los haida, los tinglit y los kwakiutl. *Potlach* significa dar, y en esta celebración se trata de dar y repartir tanto como sea posible, al punto que el *potlach* puede entenderse como una competición en la que gana mayor prestigio aquel que reparte más y se queda con menos. A diferencia de la estructura igualitaria de la mayoría de sociedades indígenas, los grupos de la costa del Pacífico que practicaban el *potlach* eran sociedades jerárquicas donde algunos individuos acumulaban considerable riqueza. El *potlach* tenía entonces como objetivo restaurar el equilibrio social y la armonía del mundo con actos de desprendimiento por parte de aquellos que habían acumulado demasiado.

En este contexto, una tarea pendiente es lograr la comprensión del tiempo circular –que en una concepción no lineal integra pasado, futuro y presente– y cómo se entiende la futuridad en las sabidurías antiguas –y en la ancestralidad contemporánea– de América.

Así pues, para gestionar las consecuencias del cambio global y sus crisis convergentes resulta vital recuperar –a partir del acervo filosófico y espiritual de la humanidad– las lecciones inestimables que nos ayuden a cumplir con la misión de preservar y perpetuar la vida en todas sus formas. Al respecto, el senegalés Souleymane Bachir Diagne, filósofo, historiador de lógica matemática y profesor de la Universidad de Columbia (Nueva York), advierte que los seres humanos no debemos considerarnos amos y propietarios exclusivos de la Tierra<sup>38</sup>.

En lo relativo a la filosofía que religa lo espiritual y lo ecológico, relievamos el pensamiento del astrónomo Abentofáil (1105-1185), expuesto magistralmente en su novela filosófica *Risala Hayy ibn*

---

<sup>38</sup> Cfr. Bachir Diagne, Souleymane. «El ser humano, inquilino de la Tierra y su servicio». *El Correo de la Unesco*, n.º 2. París: Unesco, 2018, pp. 39-41.

*Yaqzān fi asrar al-hikma al-mashriqiyya* (Carta de Hayy ibn Yaqzān sobre los secretos de la sabiduría oriental), en la que declara que la realización plena de la humanidad radica en adquirir una conciencia ecológica, pues esta le permite comprender su propio sentido evolutivo y la responsabilidad que le toca de resguardar la vida en el planeta.

Mientras que en la América andina, el sabio Ciprián Phuturi Suni, de los *ayllus* quechuas de Willoq<sup>39</sup>, de las montañas de Ollantaytambo (Cusco) –citado por Pajares y Loret de Mola<sup>40</sup>– nos dice: «Desde nuestros abuelos somos nosotros los depositarios de aquellos que antes hablaron, de las primeras generaciones, y por eso seguimos con ese pensamiento. Si no entiendes ese pensamiento, ese conocimiento, tampoco podrías entender esas cosas»<sup>41</sup>.

Su enseñanza es diáfana e intensa: el guardián no es dueño del conocimiento, es el mensajero que –compreendiendo la circularidad del tiempo– conecta el futuro con el pasado a través de saberes que se transmiten de generación en generación. Ese guardián tiene una misión temporal: la vigilia de la Tierra para la posteridad<sup>42</sup>.

Este pensamiento retroprogresivo –legado del pasado– es ahora valorado por la ecología profunda y la física cuántica.

## Ponderaciones a modo conclusivo

Para provocar debates más profundos, desde lo expuesto en este ensayo entregamos las siguientes ponderaciones:

<sup>39</sup> El *ayllu* es la organización social andina, de origen prehispánico.

<sup>40</sup> Pajares G., Erick y Loret de Mola, Carlos. «Clima, guardianía de la Tierra y equidad intergeneracional: nuestras memorias del futuro». En: **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Hacia otro desarrollo*. Lima: **desco**, 2015.

<sup>41</sup> Para profundizar sobre la ética de las sabidurías en las montañas andinas, véase: Espinoza, Darío. *Las cosas valen cuando están en su punto de equilibrio. Testimonio de Ciprián Phuturi Suni*. Lima: Chirapaq, 1997.

<sup>42</sup> Lo que en el idioma quechua se entiende como *pachamama arariwa kamachikuy* (traducción: Darío Espinoza Massit).

- a. Desde una perspectiva no antropocéntrica, la interrelación entre ética ambiental y sostenibilidad planetaria crea tres consecuencias: la primera, que ubica las preocupaciones sobre las generaciones futuras (humanas y no humanas) como una cuestión ética esencial; la segunda, que exige desvelar el verdadero alcance del concepto de sustentabilidad<sup>43</sup>; y, la tercera, que sostiene que el principio de precaución<sup>44</sup> es una herramienta de la ética ambiental, y que esta puede aplicarse de manera objetiva.
- b. La crisis planetaria que vivenciamos es definitiva de nuestra época. Ante ello, la condición de la supervivencia y el salto evolutivo de la humanidad se sostienen ahora en la toma de conciencia sobre nuestras responsabilidades compartidas frente a la Tierra, sobre la amplitud y la complejidad de las interdependencias entre la humanidad y la biosfera, y sobre la reflexión ética respecto de nuestras elecciones tecnológicas, considerando la irreversibilidad de los procesos que ellas desencadenan.
- c. La educación disruptiva tiene ahora -y cada vez más- un papel radical en el ascenso de la conciencia humana e influye en el modelamiento de un andamiaje de gobernanza innovativa, con instituciones incluyentes y participativas para el diseño de políticas y toma de decisiones, siendo este aspecto un tema central en las exigencias por justicia ambiental en América Latina. Una respuesta global ante los desafíos de la emergencia planetaria aparece con los

---

<sup>43</sup> Al respecto, véase: Gámez, Luna. «Serge Latouche: El desarrollo sostenible es un eslogan». *La Marea*, n.º 37. Madrid: MasPublico, 2016, pp. 24-25.

<sup>44</sup> El principio n.º 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) establece la «precaución» como un concepto que respalda la adopción de medidas protectoras ante sospechas fundadas de que ciertos productos o tecnologías crean un riesgo grave para la salud pública o el ambiente, pero sin que se cuente todavía con una evidencia científica definitiva. Ver en: [goo.gl/Fawrpf](http://goo.gl/Fawrpf)

debates sobre ética intergeneracional<sup>45</sup>, así como la idea de un *ombudsman* (o guardián) para las generaciones futuras<sup>46</sup>.

A partir de la propuesta del principio de guardianía de la Tierra –que se sostiene en la ética de las sabidurías abstrusas de América– y poniendo en perspectiva la relevancia que cobra la evolución del debate sobre derechos intergeneracionales, debemos subrayar que, tal como ratifica Martin R. Lees, miembro del The Climate Change Task Force<sup>47</sup> y ex secretario general del Club de Roma: «esta generación está viviendo por encima de sus posibilidades ambientales y financieras, a expensas de las generaciones futuras»<sup>48</sup>.

Y es que, tal como resalta la «Advertencia de los científicos del mundo a la humanidad»: «Pronto será demasiado tarde para cambiar el rumbo de nuestra trayectoria fallida, y el tiempo se acaba. Debemos reconocer, en nuestra vida cotidiana y en nuestras instituciones de gobierno, que la Tierra con toda su vida es nuestro único hogar»<sup>49</sup>.

No cabe duda de que los problemas que hoy desafían el futuro del planeta, y el proyecto humano, se muestran cotidianos y simultáneamente globales. Deviene entonces inexorable exigir la reflexión y el debate desde la ética, que tal cual sentenció Albert Schweitzer: «no es otra cosa que la reverencia por la vida».

---

<sup>45</sup> La ley n.º 30754, Ley Marco de Cambio Climático (publicada por el *Diario Oficial El Peruano* el 18 de abril de 2018), establece explícitamente el enfoque intergeneracional en la toma de decisiones climáticas.

<sup>46</sup> Estos aspectos están siendo considerados en la formulación del reporte especial del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), «Calentamiento Global de 1.5 °C». Véase: [goo.gl/B1EAMN](http://goo.gl/B1EAMN)

<sup>47</sup> Para contar con mayor información al respecto, acceder a: [goo.gl/Rhcvfo](http://goo.gl/Rhcvfo)

<sup>48</sup> Lees, Martin R. «Re: Symposium on climate change, ethics and future generations / Bogotá, Colombia (November 9th, 2017)». Mensaje para «Erick Pajares». 20 de noviembre del 2017.

<sup>49</sup> Ripple, William J.; Wolf, Christopher; Newsome, Thomas M.; Galetti, Mauro; Alamgir, Mohammed; Crist, Eileen; Mahmoud, Mahmoud I.; Lurance, William F.; 15 364 scientist signatories from 184 countries. «World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice». *BioScience*, vol. 67, n.º 12. Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 1026-1028. Ver en: [goo.gl/CdKohF](http://goo.gl/CdKohF)

## Notas sobre los autores

### *Alberto Adrianzén M.*

Licenciado en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Egresado de la maestría en Ciencia Política de El Colegio de México. Ha sido jefe del gabinete de asesores del Presidente de la República Valentín Paniagua durante el gobierno de transición. Asesor de la secretaría general de la Comunidad Andina (CAN) y en el Congreso de la República. Veedor internacional como representante de la CAN en la elección de la Corte Suprema de Ecuador (2005). Asesor de los ministros de Relaciones Exteriores Allan Wagner y Rafael Roncagliolo. Asesor de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en Guatemala (2003). Observador electoral en las elecciones de Ecuador y Bolivia. Ha sido miembro del Consejo Editorial del diario La República. Autor de libros y ensayos en temas de ciencias políticas, sociología y relaciones internacionales. Actualmente es columnista del diario La República. Es miembro asociado de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Se ha desempeñado como parlamentario andino para el periodo 2011-2016. Ha sido Vicepresidente del Parlamento Andino (2011-2012) y miembro alterno del Consejo Superior de la Universidad Andina Simón Bolívar. Actualmente es miembro del consejo directivo de **desco**.

betoadrianzen@gmail.com

*César Amaro S.*

Químico farmacéutico por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Máster en Dirección y Administración de Empresas por la Escuela Europea de Negocios de España. Estudios concluidos de maestría en Administración de Empresas (MBA) en la Universidad de San Martín de Porres. Diploma de especialización en Sistemas de Gestión de la Calidad ISO 9001:2000 en el Instituto para la Calidad de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha sido gerente general del Fondo de Aseguramiento en Salud de la Policía Nacional del Perú -SaludPol- (institución administradora de fondos de aseguramiento en salud); director general de la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (Digemid); y especialista en medicamentos y coordinador del equipo de gestión sanitaria del Programa de Apoyo a la Reforma (Parsalud), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Se ha desempeñado también como consultor para la Organización Panamericana de la Salud, para el Ministerio de Economía y Finanzas, para la Cooperación Técnica Belga, para el Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), para la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud (hoy Susalud) y para el Ministerio de Salud. Actualmente es investigador principal de Videnza Consultores.  
ceamarosu@yahoo.com

*Eduardo Ballón E.*

Antropólogo. Especialista en movimientos sociales, sistema político y participación ciudadana. En los últimos años estuvo dedicado a monitorear y analizar el impacto del superciclo de precios en las reformas institucionales en los países andinos. Expresidente de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo y de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Fue viceministro de Desarrollo Social del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y secretario técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Consultor de distintos proyectos

del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y distintas agencias privadas de cooperación al desarrollo. Tuvo a su cargo la coordinación ejecutiva del Grupo Propuesta Ciudadana y actualmente es investigador principal de **desco**. Ha escrito diversos textos sobre movimientos sociales, descentralización e industrias extractivas.

eballon@desco.org.pe

### *Manuel Burga D.*

Historiador. Licenciado y bachiller en Educación (1967) y bachiller en Letras (Historia, 1969) por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Es doctor por la Université de Paris I - La Sorbonne (1973). Posdoctorado en antropología histórica (Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales, 1981-82). Ha sido rector de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (2001-2006), rector fundador de la Red de Macro Universidades de América Latina y el Caribe, y vicerrector académico de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Autor de 12 libros de su especialidad y coordinador de la Colección Pensamiento Educativo Peruano de la Derrama Magisterial. Recibió Las Palmas Magisteriales en el grado de Amauta el año 2014.

manuel.burgadiaz@gmail.com

### *Humberto Campodónico Sánchez*

Ingeniero industrial por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y magíster en Economía del Desarrollo por la Universidad de París I (Panteón-Sorbona). Catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Consultor de la Comunidad Andina (CAN) y de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad). Ex presidente del directorio de Petroperú. Asesor regional del South Centre (Ginebra). Es miembro del Consejo Asesor del Natural Resources Governance Institute (NRGI, Nueva York). Investigador principal de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo y columnista económico del

diario *La República*. Autor de diversos libros sobre energía (petróleo y gas natural), economía internacional y comercio.

hcampodonicos@yahoo.com

***Omar Cavero C.***

Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y magíster en Economía por la misma casa de estudios. Se desempeña como docente de cursos de realidad nacional, teoría sociológica e investigación en la mencionada institución y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Estudia temas relacionados a acción colectiva, sociología política y realidad laboral. Como parte de la Escuela Permanente de Estudios de la Realidad Peruana, escuela del movimiento socialista Emancipación, desarrolla un activo trabajo de fortalecimiento de organizaciones sindicales y de formación e investigación en teoría marxista.

cavero.omar@gmail.com

***Miguel Ángel Cuba H.***

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm), con estudios de maestría en Estudios Culturales por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Se ha especializado en políticas públicas en materia de género y diversidad sexual. Es activista por la diversidad sexual y derechos humanos, y miembro de la Asociación de Gays Feministas El Club de Toby y de la Red Peruana TLGB.

miguela.cuba@pucp.pe

***Oswaldo de Rivero***

Diplomático de carrera, Embajador (r). Ha servido en Ginebra, Londres, Moscú y Nueva York. Sus últimos cargos fueron Embajador Representante Permanente del Perú ante la Organización Internacional del Comercio en Ginebra y ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva York. Ha ejercido la presidencia de la Conferencia de no Proliferación Nuclear y la del Comité de

Desarme de la ONU. Estudió Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), graduado de la Academia Diplomática del Perú y con estudios de posgrado en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra. Miembro del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres. Es autor de los libros: *New Economic Order and International Development Law* (Pergamon Press, Oxford, Reino Unido); *Los Países Inviabiles* (ediciones La Catarata, Madrid); *El Mito del Desarrollo*, traducido hoy al inglés, francés, portugués, árabe, turco y japonés. Acaba de publicar en inglés, en Estados Unidos y Gran Bretaña, *The Myth of Development and the Crisis of Civilization*, obra traducida al español por el Fondo de Cultura Económica de Ciudad de México y Lima. Autor de diversos artículos sobre política internacional en *Le Monde Diplomatique*,  
Oviderivero@aol.com

### **Francisco Durand**

Magister en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ph.D. en Estudios Latinoamericanos, con mención en Ciencia Política, por la Universidad de California, Berkeley. Actualmente enseña Ciencia Política en la PUCP. Ha sido profesor principal de Ciencia Política de la Universidad de Texas en San Antonio. Es consultor internacional. Columnista del diario *La República* y colaborador del *Latin American Advisor* y *Financial Services Advisor* (Inter-American Dialogue). Es autor de diversos artículos y libros publicados en varios países sobre la relación entre empresarios y gobernantes. Sus publicaciones más recientes son: *Los doce apóstoles de la economía peruana* y *Perú: Élite del poder y captura política*, en coautoría con el investigador de Oxford, John Crabtree.  
franciscodan123@gmail.com

### **Alberto Graña**

Ingeniero mecánico administrador graduado en el Instituto Tecnológico de Monterrey, México. Realizó estudios de posgrado en Economía en el Instituto de Pesquisas Económicas de la Universidad

de São Paulo, Brasil (convenio BID-ESAN). Ha sido director de la revista de investigación periodística *Actualidad Económica del Perú* durante más de 10 años. Fue encargado del área de investigación y publicaciones de la Fundación Friedrich Ebert FES, en Lima, de 1993 a 1997. Se ha desempeñado como docente, investigador y periodista de investigación. Ha publicado tres libros: *La metamorfosis de la economía: del andamio neoclásico al juego de abalorios del desarrollo* (1997); *El Perú invisible. Tensiones y tendencias en el desarrollo rural alto andino* (Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación –Cedep–, 2005); y *Deflación, ¿creación destructiva? Neurosis por dinero y futuro nivel de vida de la gente* (2017), disponible en formato físico o eBook ([goo.gl/oHZuMR](http://goo.gl/oHZuMR)). Entre el 2005 y el 2016 ha publicado también 16 ensayos de investigación sobre la evolución de la crisis de la globalización y financiarización global en el Observatorio Económico de América Latina ([goo.gl/cSkJTb](http://goo.gl/cSkJTb)).

[albertograna@gmail.com](mailto:albertograna@gmail.com)

### ***Paula Muñoz***

Politóloga. PhD. en Ciencia Política por la Universidad de Texas en Austin. Profesora e investigadora de la Universidad del Pacífico. Sus temas de interés son la política subnacional y descentralización; campañas y movilización electoral; clientelismo, estrategias distributivas e intermediación política; y corrupción. Es miembro del Grupo Promotor del Grupo Sofía - Red de mujeres investigadoras en las ciencias sociales en el Perú.

[paulaval@yahoo.com](mailto:paulaval@yahoo.com)

### ***Hernán Núñez G.***

Hernán Núñez es estudiante de periodismo en la Universidad Jaime Bausate y Meza. Sus temas de interés son la democracia participativa, la lucha anticorrupción y los gobiernos locales. Es regidor metropolitano de Lima desde el 2011 hasta la actualidad.

[hernan.ng123@gmail.com](mailto:hernan.ng123@gmail.com)

***Erick Pajares G.***

Abogado internacionalista y analista político. Juicio experto en derecho internacional ambiental y políticas públicas globales (NYU, School of Continuing Education), con estudios complementarios en antropología cultural y sociología política. Investigador, reflexionador y generador de opinión en temas de gobernabilidad ambiental, políticas públicas ambientales, geopolítica ambiental, gestión de montañas, biodiversidad y sistemas de conocimiento tradicional, ecología política, ecología profunda, prospectiva ambiental (investigación de futuros) y pensamiento de la complejidad. Actualmente se desempeña como Chief Executive Officer (CEO) del Grupo Biosfera - Think tank en investigación de Futuros Sustentables (Biosfera - Investigación de Futuros); miembro asociado de la Académie de Droit de l'environnement de l'UICN; miembro de la Comisión Mundial de Derecho Ambiental de la UICN (WCEL, por sus siglas en inglés); miembro del Grupo de Investigación en Derecho Ambiental (Gidamb) del Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables de la Pontificia Universidad Católica del Perú (INTE - PUCP); miembro pleno de la Alianza Latinoamericana de Estudios Críticos sobre el Desarrollo (Alecd); e investigador asociado de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Es Punto Focal para el programa regional de incidencia política impulsado por Biosfera - Investigación de Futuros, el Parlamento Andino y la Oficina Regional para Latinoamérica (ORLA) de terre des hommes - tdh Alemania, que tiene como objetivo la implementación internacional del mecanismo del *Ombudsman* para las generaciones futuras. Revisor experto del Reporte Especial del Panel Intergubernamental Sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) «Calentamiento Global de 1.5 °C» (2017-2018).  
epg.ceo@biosferafuturos.com

***Fernando Tuesta Soldevilla***

Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Magister y licenciado en Sociología en la Pontificia

Universidad Católica del Perú (PUCP). Realizó estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg (Alemania). Ejerció la docencia en la Academia Diplomática del Perú, en la Universidad del Pacífico, en la Universidad de Lima y en la Unmsm. Tuvo a su cargo la jefatura de la Oficina Nacional de Procesos Electoral (ONPE) entre el 2000 y el 2004. Fue director del Instituto de Opinión Pública (IOP) de la PUCP entre el 2005 y el 2011. Ha realizado diversas investigaciones y publicaciones en temas de elecciones, partidos políticos y opinión pública. Actualmente se desempeña como profesor de Ciencia Política de la PUCP y coordinador del Grupo de Investigación de Partidos y Elecciones (GIPE).

ftuesta@pucp.pe

### *Oscar Ugarteche*

Administrador. Licenciado en Finanzas por la Universidad de Fordham, Nueva York, con maestría en el London Business School. Doctorado en Filosofía e Historia en la Universidad de Bergen (Noruega) con la tesis «Genealogía de la arquitectura financiera internacional: 1850-2008». Es investigador titular «C» del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) de México, nivel II. Coordinador del Observatorio Económico de América Latina (Obela), miembro del comité editorial de América Latina en movimiento (Alainet) y miembro de la red Latindadd. Sus áreas de interés abarcan: procesos de integración, la arquitectura financiera internacional, la crisis global y la historia del pensamiento económico. Actualmente trabaja los esquemas de unión aduanera en América Latina en el siglo XIX y la historia del pensamiento neoliberal en el Perú entre 1948 y 1990. Autor de numerosas publicaciones en temas económicos. Su libro más reciente es: *Arquitectura financiera internacional. Una genealogía de 1850-2015*, 2da ed. aumentada, AKAL México, Madrid, 2018. Colabora con Firms EFE.

ugarteche@iiec.unam.mx

***Claudia Viale L.***

Licenciada en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con una maestría en Gestión de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la Universidad Libre de Ámsterdam. Actualmente trabaja como Oficial de Programa del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI) en temas relacionados a las industrias extractivas en América Latina.

[cviale@resourcegovernance.org](mailto:cviale@resourcegovernance.org)

***Óscar Vidarte A.***

Realizó estudios en Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Tiene un magister en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia y es candidato a doctor en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP. Además, cuenta con un posgrado en Seguridad Internacional por la Universidad de Delaware (Estados Unidos). Ha trabajado como profesor de diversos cursos de política internacional en la Academia Diplomática del Perú, la Escuela Superior de Guerra Naval, la Escuela Nacional de Inteligencia y el Centro de Altos Estudios Nacionales, así como en la Universidad del Pacífico y en la Universidad de Lima. También ha sido profesor e investigador visitante en la Universidad Iberoamericana de México. Es profesor asociado del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, profesor auxiliar de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya y coordinador del Grupo de Investigación sobre Política Exterior Peruana (Gipep) de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Ha publicado diferentes artículos en libros y revistas especializadas, y es autor del libro: *El Perú, las Américas y el Mundo 2014-2015. Opinión Pública y Política Exterior*. Actualmente es columnista del diario *Perú21*. En el pasado también se ha desempeñado como columnista del diario *El Comercio* y del diario *La República*, así como analista internacional del programa *TVPerú Mundo* por Canal 7.

[ovidarte@pucp.edu.pe](mailto:ovidarte@pucp.edu.pe)

***Rosario Villegas A.***

Bachiller en Ciencias Económicas y Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Egresada de la maestría de Género, Sexualidad y Salud Reproductiva de la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Master en Programación Neurolingüística, con especialización en ITS, VIH/SIDA, sexualidad y diversidad sexual. Representante del Colectivo Uniones Perú y secretaria de economía de la Asociación Grupo de Mujeres Diversas.  
charo2305@gmail.com



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](mailto:info@roblerojo.com)  
Teléfono: 3485571  
Se utilizaron caracteres  
Book Antigua en 10.5 puntos  
para el cuerpo del texto  
julio 2018 Lima - Perú





**desco**

*Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - 2018*