

Perú Hoy



Movimientos sociales, actores
y representación política

desco

*Movimientos sociales, actores
y representación política*

Perú Hoy

Movimientos sociales, actores y representación política

Alberto Adrianzén M. Juan José Gorriti
Belissa Andía P. Pavel Lozano L.
Valeria Añorga S. Alejandro Merino R.
Alejandro Arrieta D. Jaime Miyashiro T.
Eduardo Ballón E. Jorge Morelli S.
Fernando Calderón G. Arturo Muñoz P.
Álvaro Campana O. Erick Pajares G.
Patricia Córdova Cayo Cecilia Ramírez R.
Luis Chupica Z. Eduardo Toche M.
Darío Espinoza M. Patt Santa Cruz M.
Yadira García G. Rosario Villegas A.
Keyla Gerónimo F.

Eduardo Toche M.
(compilador)

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - 2018

Código 14295

TOCHE M., Eduardo; compilador

Perú Hoy, Movimientos sociales, actores y representación política:

desco, 2018.

330 p.

Actores sociales / Asociatividad cafetalera / Derechos / Desarrollo urbano / Ecologismo / Género / Globalización / Gobernabilidad / Iglesia / LGTBI / Movimientos sociales / Ordenamiento territorial / Perú / Pueblo afroperuano / Regionalización / Representación política / Salud / Trabajo /

Primera edición digital, diciembre 2018

Corrección de estilo: León Portocarrero Iglesias

Coordinación: Mónica Pradel S.

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

Foto de carátula: Mario Zolezzi (mural realizado por la artista plástica Fiorella Parvina, en el Centro de Comunicación Popular de Villa El Salvador)

Fotos interiores: Mario Zolezzi

ISBN: 978-612-4043-92-5

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

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

www.desco.org.pe

Diciembre del 2018

Contenido

Presentación	9
Parte I	
Ensayos	
La globalización en crisis y la ética <i>Fernando Calderón G.</i>	19
El derecho a tener derechos <i>Eduardo Toche M.</i>	33
Regiones y municipalidades 2018: ¿el desplome de la representación? <i>Eduardo Ballón E.</i>	51
Ordenamiento territorial: idas, venidas y simulacros de una política imprescindible <i>Álvaro Campana O.</i>	69
La república demagógica <i>Jorge Morelli S.</i>	87
El gobierno de Dios y de la derecha <i>Alberto Adrianzén M.</i>	113
Ecologismo y conciencia transpersonal. La justicia ecológica como paradigma disruptivo <i>Erick Pajares G. y Darío Espinoza M.</i>	135

El mundo del trabajo, sus cambios y cómo estos afectan a los trabajadores <i>Juan José Gorriti</i>	157
Lo LGBTI en el Perú <i>Belissa Andía P.; Alejandro Merino R. y Rosario Villegas A.</i>	175
El pueblo afroperuano <i>Cecilia Ramírez R.</i>	195
Movimientos de mujeres, género y poder <i>Patricia Córdova Cayo</i>	219

Parte II

Estudios

De movimientos y conflictos: el caso de la organización social en los barrios periurbanos de Lima sur <i>Luis Chupica Z.; Keyla Gerónimo F.; Patt Santa Cruz M. y Jaime Miyashiro T.</i>	239
Movimiento de pobladores, desarrollo urbano y gobernabilidad local: situación y desafíos en el cono norte de Arequipa <i>Arturo Muñoz P.</i>	259
Villa Rica: asociatividad cafetalera posroya del café <i>Pavel Lozano L.</i>	277
Los movimientos políticos como agentes de desarrollo del sector Salud en las gestiones 2011-2014 y 2015-2018 del Gobierno Regional de Junín <i>Alejandro Arrieta D.; Yadira García G. y Valeria Añorga S.</i>	293
Notas sobre los autores	317

Presentación

El fin del superciclo de crecimiento bajo el soporte de las actividades mineras puso de lado, paulatinamente, lo que durante más de una década se denominó «la gestión de los conflictos», sin saberse bien qué era realmente eso. En todo caso, fueron manejados bajo una óptica, como sucede también con las medidas para controlar e inhibir la corrupción, que responden al «buen gobierno», es decir, el objetivo que se persigue es la eficiencia en los resultados de las políticas públicas para la satisfacción de los ciudadanos.

Pese a ello, gran parte de las expectativas de los últimos gobiernos peruanos se condujeron por el lado de manejar conflictos como un asunto «técnico» y no político. Es por eso que no se vieron realidades como podrían haber sido los movimientos sociales que estaban tras de ellos, pues el objetivo era y es organizar de la mejor manera posible el escenario propicio para la inversión, especialmente la dirigida a las actividades extractivas. En esa línea, lo que dejó de considerarse con este

enfoque de cortísimo plazo es que el conflicto debió ser visto como un factor actuante en el marco general de las relaciones que tejen los actores gubernamentales y no gubernamentales alrededor de intereses que muchas veces no son convergentes, dejando de lado comprensiones que los asumían como situaciones específicas y circunstanciales, proclives a ser tratados con una «intervención» puntual.

En otras palabras, el conflicto ha sido entendido por el Estado peruano como una ocurrencia que obliga a una acción específica para evitar escenarios contrarios a la inversión, cuando debió enfocarlos como una característica presente de manera permanente en las relaciones que entablan los actores y que, por lo mismo, exigían una constante negociación entre las partes. En suma, la institucionalización debió entenderse como las capacidades y la organización para negociar constantemente los intereses de todos los actores –gubernamentales y no gubernamentales– en un territorio determinado.

En función a ello, entonces, debe tenerse siempre presente que la elaboración de políticas es un proceso que no se da en el vacío. Por el contrario, se desarrolla en escenarios políticos y sociales complejos, donde los individuos y los grupos con poder desigual interactúan en un marco de reglas cambiantes en defensa de intereses contrapuestos. Es esto lo que se denomina construcción de gobernanza.

Como señala el Banco Mundial, el espacio en el que tienen lugar estas interacciones puede adoptar muchas formas distintas, desde ámbitos formales (parlamentos, tribunales, organizaciones intergubernamentales, organismos de gobierno)

hasta tradicionales (consejos de ancianos) e informales (acuerdos bajo la mesa, redes de amiguismo). En muchos casos, estos ámbitos se superponen.

Como decíamos, los grupos que intervienen en la arena de negociación de las políticas incluyen tanto actores estatales (funcionarios encargados de formular políticas y burócratas) como no estatales (grupos del sector privado y la sociedad civil, o ciudadanos individuales). En ese sentido, los obstáculos que impiden el ingreso a este espacio de negociación y la distribución del poder entre los actores participantes determinan quién se sienta a la mesa de negociaciones y quién queda excluido.

De esta manera, la composición del grupo de actores que participa en el proceso de toma de decisiones influye de manera fundamental en la selección y la implementación de políticas y, en consecuencia, en su impacto sobre los resultados en términos de desarrollo.

Entonces, por un lado están las iniciativas privadas y, de otro lado, los programas sociales del Estado. La pregunta en ambos casos es: ¿cuál es el objetivo previsto en estas estrategias? En todos los casos, con seguridad, no ha estado presente la inhibición del conflicto o su gestión para evitar el descontrol violento. En otras palabras, estas propuestas no prestan importancia a los mecanismos intermediadores ni reguladores.

En general, es un problema extendido de un Estado con muy poca capacidad para «ver» y gestionar lo local y, en ello, «cancelar» las posibilidades de desencadenamiento de ciclos de violencia que, hasta el momento, pareciera tener una clave central en la escasez de recursos y un bajo nivel de institucionalidad

que impide la formación de espacios en donde la sociedad y el Estado formulen constantes y legítimas negociaciones.

Entonces, es cierto que en los últimos años, a partir de las lógicas descritas, se han ido configurando socialmente organizaciones con perfiles específicos, bastante circunscritos y con poca capacidad de agregarse con otras demandas sociales. Esto remite a las capacidades para la negociación, la fortaleza organizacional y las capacidades de sus líderes para plantear una agenda que pueda ser incluida en un planteamiento general de la sociedad civil peruana.

En primer lugar, es cierto que las iniciativas de los últimos gobiernos carecieron de articulación y armonización, pues el cumplimiento de lo acordado descansaba finalmente en las decisiones sectoriales que no necesariamente estaban articuladas y armonizadas bajo una perspectiva integradora y, en la práctica, respondían a los objetivos, enfoques y metas de cada sector.

Pero, desde la sociedad civil, sus niveles de movilización para la exigibilidad necesaria que condujera a una interpelación exitosa, tampoco se está dando en la medida de lo que se espera. Para lograr estas capacidades, es necesario que los actores sociales hubiesen adquirido, fundamentalmente, aquello que el Banco Mundial denomina «contestabilidad», es decir, la posibilidad de plantear públicamente posiciones como grupo o actor social, oponiéndose o no a las planteadas por las autoridades y por otros actores sociales o gubernamentales. Como ha quedado en evidencia, esta capacidad solo es posible desarrollarla con el acceso a la información y el fortalecimiento organizacional.

Bajo estos escenarios, es probable que lo razonable se conduzca por las vertientes minimalistas de la acción colectiva, es decir, buscando tomar y consolidar posiciones sobre criterios democráticos básicos que, aun estando ya normados las lógicas imperantes en las políticas de gobierno, dificultan en grado extremo su implementación. Esto es bastante visible en aspectos como la descentralización, género, laboral, medioambiente, seguridad ciudadana, etc. En suma, podría resumirse el objetivo en buscar el cumplimiento de la ley.

En segundo lugar, la acción conducente a mejorar las lógicas redistributivas debería impactar en la eficiencia y eficacia del gasto público, creciente transparencia, fomento del empleo, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y esquemas productivos que tiendan al aumento de la competitividad. Asimismo, debe buscar inhibir las tendencias violentistas que se generan desde algunos sectores del Estado, de la sociedad y del sector privado.

En tercer lugar, estas tensiones deben construirse en medio de un panorama donde los actores políticos violentistas siempre tienen oportunidades para crecer y enraizarse, ante la carencia de una respuesta efectiva del Estado y los partidos políticos. En efecto, es inocultable la presencia de organizaciones ilegales que usan la violencia en espacios en donde la institucionalidad no ha podido organizarse, así como organizaciones sociales que propenden a radicalizarse bajo determinadas condiciones. En esa línea, el reto es entablar la lucha política en la medida de no generar vacíos que serán copados por estas manifestaciones.

Por último, tenemos a los actores informales-ilegales. Sobre este punto, la magnitud de la economía subterránea en el Perú ha sido históricamente elevada, por encima del 50% del Producto Bruto Interno (PBI), siendo la década de los 80 su periodo de mayor expansión, llegando a registrar su pico en 1990, con un tamaño del 80% del PBI. De ahí en adelante se observó un descenso en su magnitud, aunque en los últimos años se aprecia una desaceleración en dicho proceso. Así mismo, se ha podido constatar que, para el caso del Perú, existe una relación negativa entre la dinámica de la economía subterránea y la del PBI.

Por otro lado, la denominada «crisis de los partidos políticos» es un síntoma que expresa problemas profundos para el desarrollo de una adecuada democracia. Aun cuando se buscó promoverlos, en la primera década del presente siglo, mediante la generación de normas que enmarcaran un mínimo de vida institucional y exigencias para la participación electoral, al parecer no se buscó actuar en los problemas de fondo, entre otros, la inexistencia de movimientos sociales orgánicos que buscaran expresarse políticamente, así como la ausencia de una élite política e intelectual que resumiera los intereses de la sociedad en una comprensión del país, y las consiguientes fórmulas para superar sus problemas.

Además, diversos factores actuantes fueron limitando la institucionalidad, generando entornos de precarización en las relaciones debidas entre los poderes, sectores y niveles del Estado. Asimismo, la desinstitucionalización fomentó la informalidad y debilitó los canales de participación ciudadana. De otro lado, el largo ciclo de crecimiento en base a las actividades extractivas generó una pugna distributiva que se

tradujo en la multiplicación de las manifestaciones de protesta social, especialmente concentrada en los espacios en los que primó la inversión de industrias extractivas y megaproyectos de infraestructura.

En esa línea, un factor de contexto que es fundamental en la generación de los actores y movimientos sociales durante la última década ha sido lo que viene denominándose la «captura del Estado». En tanto la lógica del modelo se entiende por la promoción del crecimiento, para que este garantice luego el bienestar, el Estado peruano tuvo como prioridad el estímulo a la inversión privada, proveyendo de garantías jurídicas a los grandes inversionistas nacionales y extranjeros, y a los joint venture de riesgo compartido, brindándoles trato político preferencial.

Sin embargo, las manifestaciones de descontento social no han sido aprovechadas para leer en ellas las expectativas frustradas y las demandas insatisfechas, originadas en gran parte por situaciones estructurales, además de las enormes dificultades que revelaban la debilidad o ausencia de una intermediación social y política capaz de canalizar y conducir procesos de solución de demandas: se evidenciaban severos problemas de representación política de vastos sectores de la población, que no encontraban formas de mediación y articulación de su relación con el Estado y el sistema político. Es así que la presencia de los partidos y de los distintos movimientos políticos en los conflictos fue marginal, limitándose al apoyo discursivo, lo que contribuyó a la inacción del Estado y a esconder, de alguna manera, la incapacidad de los partidos gobernantes.

Reflexiones como las que aquí nos planteamos motivan el desarrollo de los 15 textos que integran este volumen. Pretenden, como siempre nos proponemos, generar un debate que aspira a poner de relieve actores, movimientos y representaciones políticas en un país diverso y heterogéneo como el nuestro. Apuntan, además, a mostrar algunas experiencias desde nuestros espacios de intervención, contribuyendo a la discusión de acciones que fortalezcan políticamente a las organizaciones sociales que expresan los intereses de las mayorías.

Diciembre del 2018

Parte I

Ensayos



Alberto Adrianzén M. Juan José Gorriti
Belissa Andía P. Alejandro Merino R.
Eduardo Ballón E. Jorge Morelli S.
Fernando Calderón G. Erick Pajares G.
Álvaro Campana O. Cecilia Ramírez R.
Patricia Córdova Cayo Eduardo Toche M.
Darío Espinoza M. Rosario Villegas A.

La globalización en crisis y la ética*

Fernando Calderón G.

Sumilla

Vivimos en una época de crisis y cambio en el capitalismo global, donde la globalización es un nuevo campo de poder y de conflicto. La crisis actual es una crisis del sistema capitalista informacional que cuestiona el modo en que viene funcionando desde hace 30 años. Esta es múltiple pues no solo afecta los ámbitos económicos, productivos y financieros, sino que impacta en distintos campos: afecta el ámbito político y pone en cuestionamiento la democracia y la representación política y social en varios países, deja en evidencia los límites de una lógica cultural de consumo creciente y descontrolado, pone sobre el tapete la discusión sobre los estragos del desarrollo en términos ambientales y la necesidad de pensar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo, y acelera un reordenamiento geopolítico mundial.

Hablamos de una crisis multidimensional y global, además, porque se produce en un contexto de «riesgo» que es global, pues afecta a distintos países, en mayor o menor medida y ámbitos. La crisis pone en evidencia «situaciones globales de amenaza» que impactan a la humanidad en su conjunto, aunque de diversos modos, sin distinciones de género, etnia, posición socioeconómica, pertenencia generacional. El texto da cuenta de los impactos multidimensionales: la crisis económica y financiera; la crisis social y política; la crisis ambiental; y la crisis cultural de vida, que conllevan a un reordenamiento geopolítico.

Introducción

Para adentrarnos en el tema, caracterizaremos primero la globalización en su estado actual, analizando luego, más detenidamente, los diversos aspectos y esferas de lo que hemos denominado «crisis multidimensional». Allí, la dinámica de esta crisis y sus características me parece que explican y a la vez contextualizan la llamada la «crisis de la deuda» en Argentina.

* Acogemos en este volumen de *Perú Hoy*, dedicado a los movimientos sociales, el texto inédito que generosamente nos permite publicar el autor. Consideramos de suma importancia el análisis en torno a la globalización y la crisis multidimensional que plantea, justamente porque nos permite entender el contexto en el que surgen nuevos actores y movimientos sociales frente a expectativas frustradas y demandas insatisfechas, originadas en gran parte por situaciones estructurales, además de las enormes dificultades que revelan la debilidad o ausencia de una intermediación social y política capaz de canalizar y conducir procesos de cambio. En este mundo de hoy, donde debemos privilegiar el enfoque de derechos y en el que el acceso a la dignidad es un factor fundamental, coincidimos con el autor que señala: «Un fenómeno particular de esta crisis multidimensional es la emergencia de movimientos y actores sociales que actúan en red y que llevan a cabo protestas contra los resultados económica, social y culturalmente desfavorables de los cambios en curso. Estos movimientos, en su diversidad de manifestaciones, han colocado como elemento común la indignación frente a las consecuencias sociales, humanas y éticas negativas de los procesos de globalización y modernización excluyentes, reivindicando la dignidad como una demanda, un concepto crítico y una propuesta».

Repensando la globalización hoy

Vivimos en una época de crisis y cambio en el capitalismo global. La globalización está asociada principalmente a la emergencia de un capitalismo tecno-eco-económico y comunicacional global. En el plano económico, la globalización se expresa en todas sus esferas y dinanismos, en la importancia creciente del comercio internacional, en las inversiones extranjeras en las economías nacionales, en la producción de bienes y servicios por parte de empresas multinacionales, en la internacionalización de trabajadores altamente calificados, en la movilidad transnacional de grandes masas de población con escasa calificación que plantea el problema de los derechos de los inmigrantes, etc. La economía de la criminalidad (drogas, armas, etc.) también ha adquirido carácter global. Así pues, la globalización es un nuevo campo de poder y de conflicto.

El nivel dominante de esta nueva forma de capitalismo ha sido la acumulación financiera, la que ha subordinado crecientemente a las economías productivas y de comercio, siendo este el capital que precipitó la crisis del capitalismo avanzado en el 2008, de la cual aún no sale. Es desde allí que se tiene que mirar y analizar las situaciones y perspectivas de un capital financiero intrínsecamente especulativo que, en su forma más brutal, extorsiona la economía global.

La codicia y la malicia al decir de Adam Smith transforman la deuda privada en pública. Los capitales financieros prestan y extorsionan, generando deudas a pueblos que nunca recibieron nada. La deuda es más bien el resultado de ese capital financiero globalmente usurero. Pregúntenle a los desocupados griegos cuántos euros le prestaron los capitales financieros internacionales. Y en Argentina los préstamos en el primer periodo neoliberal alcanzaron cifras estrafalarias y ahora crecen aún más.

A diferencia del proyecto universalista propio de la modernidad cultural, la globalización se basa en una lógica en la que los derechos ceden lugar a los contratos y a la negociación, en donde el ciudadano se vuelve cliente o consumidor, donde el individualismo

y la competencia permanente en el mercado laboral arrasan con los valores de solidaridad y la idea de que el trabajo es un producto colectivo, donde «las personas se han transformado en recursos: ¡recursos humanos!»¹.

En relación con los mercados, los procesos de globalización se centraron en la privatización y la desregulación, lo que implicó que prevaleciera una lógica neoliberal que hizo que los Estados fueran disminuyendo sus responsabilidades en la orientación de la economía. Entonces nuevos actores con poder económico y político comenzaron a definir dicha orientación, pero desde sus ámbitos privados, no públicos, y sin atender la «cuestión social» de los países, el «bien común» o las desigualdades generadas por esta economía globalizada, asuntos que, por otra parte, no son de competencia de los mercados.

La cuestión es: «¿Quién gobierna ahora? ¿Dónde se toman las decisiones importantes? ¿Quién es responsable? ¿Lo hemos votado?»². Es decir, hoy buena parte del poder económico está concentrado en instancias que superan los Estados nacionales, pero incluyendo los ámbitos más dinámicos de tales Estados y descartando lo que, en su lógica, carece de valor. Por otra parte, los diversos Estados buscan mecanismos de acción conjunta en función de intereses concretos frente a la situación de concentración económica a nivel global mencionada.

La crisis multidimensional

La crisis actual es una crisis del sistema capitalista informacional que cuestiona el modo en que viene funcionando desde hace

¹ Caraça, Joao. «The Separation of Cultures and the Decline of Modernity». En: Manuel Castells, Joao Caraça y Gustavo Cardoso, eds. *Aftermath. The Cultures of the Economic Crises*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

² Caraça, Joao. «The Separation of Cultures and the Decline of Modernity». En: Manuel Castells, Joao Caraça y Gustavo Cardoso, eds. *Aftermath. The Cultures of the Economic Crises*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

30 años. Esta es múltiple pues no solo afecta los ámbitos económicos, productivos y financieros, sino que impacta en distintos campos: afecta el ámbito político y pone en cuestionamiento la democracia y la representación política y social en varios países, deja en evidencia los límites de una lógica cultural de consumo creciente y descontrolado, pone sobre el tapete la discusión sobre los estragos del desarrollo en términos ambientales y la necesidad de pensar la sostenibilidad de los procesos de desarrollo, y acelera un reordenamiento geopolítico mundial.

Hablamos de una crisis multidimensional y global, además, porque se produce en un contexto de «riesgo» que es global, pues afecta a distintos países, en mayor o menor medida y ámbitos. La crisis pone en evidencia «situaciones globales de amenaza» que impactan a la humanidad en su conjunto, aunque de diversos modos, sin distinciones de género, etnia, posición socioeconómica, pertenencia generacional, etc. La destrucción del medioambiente, las guerras de nuevo tipo, las redes del narcotráfico, el terrorismo internacional, las consecuencias negativas de la energía nuclear, son todas fuentes de riesgo que no están limitadas por fronteras nacionales y que, por lo mismo, las acciones circunscriptas a los Estados nacionales no son/serán suficientes para contenerlas, afectando, sobre todo, la vida cotidiana de las personas.

La crisis económica y financiera

Lo que está en crisis es la reproducción de un capitalismo global desregulado, en el que los «mercados», en confluencia con elites que buscan el máximo rédito económico, organizan la economía en nuestra sociedad globalizada. Así pues, la burbuja inflacionaria descansa en la especulación y el ansia desmedida de consumo.

Hoy queda claro que los mercados no pueden autorregularse. Sin embargo, la paradoja de esto es que se necesitó una intervención estatal urgente para frenar la crisis económica y financiera puntualmente, en contradicción con la ideología neoliberal que

promueve la autorregulación del mercado, y que las elites defienden a rajatabla, pero que no tienen ningún prurito en aceptar.

La intervención estatal se focalizó en el sistema financiero, con lo cual se frenó el crédito fácil para consumo, que fue el que promovió el crecimiento del consumo en los últimos años en buena parte de Europa y en Estados Unidos. Al frenarse el crédito para consumo, cayó la demanda, y por ende la producción, aumentando el desempleo y desacelerándose el crecimiento. Las políticas desde los Estados se enfocaron en: rescatar de la quiebra a los bancos e instituciones financieras privadas, e invertir en infraestructura como modo rápido de fomentar empleo y dar un impulso a la economía. La contrapartida de esto es que se generó un alto nivel de deuda pública, que hizo elevar el déficit fiscal, y que los bancos y las instituciones financieras, recientemente beneficiadas, se negaran a hacer préstamos a los gobiernos o pretendieran cobrarles un interés abusivo³. Es por ello que los gobiernos tuvieron que recortar el gasto social, generándose más desempleo y subempleo, disminuyéndose también, aún más, el crecimiento económico. Ello derivó en una crisis social y política de gran envergadura, como todos saben. Crisis que paradójicamente volvió a beneficiar a los que la crearon.

Castells, Caraça y Cardoso explican breve y muy claramente el encadenamiento de la crisis en sus distintas dimensiones:

La crisis financiera gatilló la crisis industrial que indujo una crisis de desempleo que llevó a una crisis de demanda que, provocando la intervención masiva de los gobiernos para frenar la caída libre de la economía, finalmente condujo a una crisis fiscal. Cuando los gobiernos no pudieron pagar sus obligaciones financieras, el sistema político retrocedió, con partidos echándose la culpa unos a otros y bloqueando todo plan de salvataje que no incrementara su poder sobre el de sus competidores políticos. Los países se negaron a ayudar a otros países, a

³ Castells, M.; Caraça, J.; y Cardoso, G. «The Cultures of the Economic Crisis: An Introduction». En: Manuel Castells, Joao Caraça y Gustavo Cardoso, eds. *Aftermath. The Cultures of the Economic Crises*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

menos que estuvieran al filo de la bancarrota y sólo con la condición de que los países rescatados financieramente resignaran soberanía (Coriat, Coutrot y Sterdyniak, 2011). Los ciudadanos retiraron su confianza de las instituciones políticas y su dinero de las instituciones financieras. La crisis económica profundizó la crisis de legitimidad política y, finalmente, amenazó con desestabilizar la sociedad en todas sus dimensiones (Judt, 2010; Engelen *et al.*, 2011)⁴.

La crisis financiera cuestionó la ideología neoliberal, no dudando los banqueros y las instituciones financieras en quiebra en aceptar la ayuda económica de los Estados. Sin embargo, la dimensión financiera de la crisis es la expresión de una crisis más extensa, pues se puso en el tapete la discusión en torno a una cultura de consumo desmedido como idea de progreso, a la sostenibilidad de las economías y el desarrollo actuales, la legitimidad política de democracias que terminan «salvando» a los financistas inescrupulosos mientras se mantienen altos niveles de desigualdad, etc. Por lo tanto, la crisis financiera es mucho más que una crisis de las finanzas, sino una crisis que pone en jaque la idea fundamental del consumo en el sistema capitalista, cuestionándose así éticamente ese modelo de sociedad.

La crisis financiera no solo destruye ahorros, empleos, proyectos de inversión en diferentes niveles, sino que deja al descubierto la ficción de la idea de que los mercados globales son un motor autónomo de crecimiento.

La crisis social y política

La descrita crisis financiera produjo, como vimos, una profunda recesión económica que, en el plano social y político, se tradujo en un fuerte malestar y descontento, generando una explosión de conflictos sociales, políticos y culturales.

⁴ Castells, M.; Caraça, J.; y Cardoso, G. «The Cultures of the Economic Crisis: An Introduction». En: Manuel Castells, Joao Caraça y Gustavo Cardoso, eds. *Aftermath. The Cultures of the Economic Crises*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Las medidas de salvataje a los bancos e instituciones financieras por parte de los Estados produjeron el corte del gasto público, lo que significa un alto costo para la mayoría de los ciudadanos de los países que más problemas tienen en esta situación de crisis. Sin embargo, como sostiene Thompson, poco se hizo por «castigar» el comportamiento ostentoso de los ejecutivos de esas instituciones, que en general salieron airosos de las situaciones críticas de sus organismos de pertenencia⁵. Por su parte, los organismos internacionales de financiamiento, ante esta situación, exigieron a los gobiernos medidas de austeridad muy fuertes para que las economías de esos países no entraran en *default*. Así, se produjo una cadena de descontento principalmente por la aplicación de tales medidas y por el alto nivel de desempleo producido por la situación de crisis.

Sin duda, muchos son los que están pagando los costos de la crisis que fue generada por unos pocos que salieron ilesos de ella. Esto genera gran decepción, enojo y frustración, cuando se ve desaparecer los ahorros y deteriorarse fuertemente la calidad de vida. Por ello, Thompson sostiene que: «la crisis financiera se ha metamorfoseado en una crisis social y política», lo que sucedió, además, en el corazón de las economías avanzadas, desde las cuales cualquier crisis se veía como lejana, como que ocurría en lugares periféricos, muy distantes y distintos. Y esta lógica afecta a todos.

Esta crisis significó también que ya no fuera un problema técnico abstracto que pudiera arreglarse por banqueros y tecnócratas en Washington o Londres, o Bruselas, que pueden manipular números e inyectar cuantiosas sumas de dinero en la economía de modos que tienen poco sentido para el común de la gente. Ahora era un problema social y político que tiene un impacto directo en la vida cotidiana. Dadas las inconsistencias

⁵ Thompson, J. «The Metamorphosis of a Crisis». En: Manuel Castells, Joao Caraça y Gustavo Cardoso, eds. *Aftermath. The Cultures of the Economic Crises*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

de las medidas aplicadas para enfrentar la crisis en varios países, los gobiernos y, en general, todo el sistema político, fueron perdiendo credibilidad y consecuentemente legitimidad, al tiempo que creció la ciudadanía que se adhiere a políticas excluyentes e ideologías racistas contra parte de la población que se transforma en «chivo expiatorio» de la crisis, como los migrantes de países subdesarrollados o en desarrollo.

Así, en el plano político y social, las secuelas de la crisis se ven en la descomposición del sistema político en los países más afectados por esta y por las alternativas ultraderechistas que explotan sentimientos nacionalistas de corte autoritario.

La crisis ambiental

El impacto ambiental de la industrialización y el consumo ha dado un duro golpe al ecosistema global. La principal responsabilidad del calentamiento de la temperatura de la atmósfera del planeta, producida por la emisión de gases de efecto invernadero, la tienen los países «motores» del desarrollo: Estados Unidos, China, la Unión Europea, Rusia, India, Japón y Brasil, e incluso Indonesia. El resultado general es tremendamente preocupante.

Los países desarrollados, donde vive solo el 15% de la población mundial, son los mayores responsables del calentamiento global, cuyo aporte de CO₂ llega casi al 50% de la producción mundial, pero quienes pagan las consecuencias más negativas de manera más inmediata son las personas que viven en los países en desarrollo⁶.

Las amenazas a los ecosistemas y las tragedias asociadas al cambio climático, así como los «accidentes» que tienen un impacto ambiental regional y global, demuestran cuán interdependiente es el mundo en el que vivimos hoy y que más allá de todas las

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Madrid: PNUD, 2009.

diferencias, el planeta comparte una sola y misma atmósfera que distribuye globalmente los efectos del calentamiento y las consecuencias inesperadas de las catástrofes humanas y naturales.

Estos problemas no se circunscriben, además, al tema ambiental, pues están vinculados con la justicia social, los derechos humanos y la equidad. La crisis ecológica es también una crisis producida por la desigualdad económica y social, y cuestiona profundamente el modelo cultural consumista del capitalismo actual.

La crisis cultural de vida

Como ya dijimos, la crisis financiera puso en riesgo un modelo de sociedad que se basa en el consumo desmedido e indiscriminado. A él nos referimos con modelo cultural, pues vivimos en una cultura muy determinada por ese tipo de consumo, aceptado por una buena parte de la sociedad, que en apariencia es infinito, guiado por deseos efímeros que cambian permanentemente y que, en cuanto se obtuvo lo que se ansiaba, inmediatamente aparece un nuevo deseo al que hay que satisfacer de manera inmediata.

Por otro lado, las burbujas vinculadas a la economía son disparadores de nuevos deseos de consumo: si crece la compra/venta del sector inmobiliario, habrá más gente que también querrá comprar un inmueble; si crece la compra/venta de automóviles, ocurrirá lo mismo; si hay un mundial de fútbol, aumentará la compra del último modelo de televisores, aunque ello implique que mucha gente se endeude.

Por lo tanto, se trata de un modelo cultural de sociedad en el que se «naturalizan», en una suerte de proceso de inercia, la desigualdad, la falta de consideración del mundo como un lugar donde no solo vivimos quienes hoy estamos sino en el que vivirán futuras generaciones frente a las cuales parecería estarse exento de responsabilidades, la falta de conciencia sobre el uso de energías no renovables e incluso sobre el uso de recursos renovables,

una suerte de ambición sin frenos que lleva, por ejemplo, a endeudarse más de lo aceptable, etc. En el fondo, se trata de una cultura muy individualista y fragmentada, que no piensa ni en los otros contemporáneos ni en los otros a futuro, una cultura en la que prima la necesidad de satisfacción inmediata. Como sostiene Alain Touraine en *La fin des sociétés*⁷, se trata de un modelo en el que el dinero produce dinero. La definición de esta sociedad en crisis es que es una sociedad en la que, cada vez más, gobierna la especulación financiera como manifestación de una sociedad en que ya no gobierna la ley. Y esto no solo entraña una cuestión económica, sino también, y para el autor francés, sobre todo, una cuestión ética.

Por otra parte, además del «modelo económico», también entró en crisis el «modelo multicultural». Así pues, una consecuencia de la crisis económica y social, y la incertidumbre que esta genera, es una crisis de convivencia a escala nacional e internacional de culturas diferentes: se da el aumento del rechazo a personas de distintos orígenes étnico-culturales en las sociedades desarrolladas. Frente a esta consecuencia, quienes más cargan con el costo de la crisis son los jóvenes y quienes provienen de países en vías de desarrollo. Entonces, la exclusión socioeconómica se justifica crecientemente a partir de «razones» culturales e incluso racistas. Un claro ejemplo de esta situación es que los partidos políticos y grupos nacionalistas ultraconservadores, que ven a los migrantes y personas de origen cultural diverso como amenaza, han crecido en EE.UU., en la mayoría de los países de Europa en los últimos años y también en Latinoamérica. Sumado a ello, los conflictos con los países árabes generan también un fuerte retroceso en términos de convivencia intercultural.

⁷ Touraine, Alain. *La fin des sociétés*. París: Seuil, 2013.

Unas palabras sobre el «reacomodamiento» geopolítico

Para terminar este diagnóstico de la crisis multisectorial global y su contexto, también es importante considerar el reacomodamiento que viene teniendo lugar a nivel del posicionamiento de las economías en este mundo interdependiente. El dato más importante es que el motor del crecimiento económico global se corrió temporalmente de los países centrales a las llamadas economías emergentes (BRICS: Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica). Hoy China está al límite de superar a Estados Unidos como primera potencia económica mundial. Asimismo, los intercambios entre esas economías también son más importantes, así como su capacidad de competir para acceder a recursos naturales y energéticos. Estos movimientos en el plano de la economía global están reestructurando las relaciones de interdependencia económica y también las hegemonías políticas.

Las economías emergentes asumen modelos capitalistas no «clásicos», con Estados que intervienen de manera importante en las políticas económicas, que defienden con vehemencia y perseverancia la estabilidad macroeconómica, y que en muchos casos tienen un discurso de corte fuertemente nacionalista.

Cabe aclarar, sin embargo, que los procesos de crecimiento económico de los países emergentes no siempre suponen una transformación productiva orientada a un desarrollo sostenible, ni mejoras en las condiciones sociales, pues dicho crecimiento muchas veces está vinculado un retorno a una suerte de «extractivismo informacional» del sector primario de las economías, a una creciente dependencia económica y a una limitada redistribución de la riqueza y del crecimiento. Por lo tanto, los procesos económicos de los países emergentes, que hoy compiten por un más fuerte posicionamiento en la geopolítica mundial, no siempre suponen una orientación hacia un desarrollo más humano, sostenible, equitativo y competitivo en términos de una transformación productiva con equidad.

Dados estos cambios a nivel de la economía global, estos países emergentes y otros son convocados para intervenir globalmente en asuntos que ningún país por sí solo puede resolver. Así, el escenario geopolítico y económico mundial se ha transformado, temporalmente desplegándose hegemonías regionales lideradas por las economías emergentes, que acompañan o enfrentan de diversa forma las decisiones de Estados Unidos y los países europeos avanzados a nivel mundial. Hoy el G20, integrado por varios países con economías de las llamadas emergentes, convive con el G8 para definir las orientaciones de la economía global. La misma dinámica del poder global es constantemente y geopolíticamente cambiante.

Las distintas coyunturas económicas hacen que sea necesario buscar soluciones de manera multilateral. Esto es así no por una decisión más «democrática» globalmente, sino porque los países más desarrollados, que integran el Grupo de los 7, han bajado su participación en el Producto Bruto Interno (PIB) mundial en un 10%, entre el 2000 y el 2007. Ello obligatoriamente reconfigura las posiciones globalmente. «El resultado es una configuración de un orden elástico: de una actualizada rivalidad y bilateralidad por momentos (los Estados Unidos y China) y de una ampliación multilateral de geometría variable por otros (G-20, y puede irse ensanchando cada vez más)»⁸. O mejor aun, redefiniéndose constantemente.

⁸ Calderón, F. (coord.). *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI - Papep/PNUD, 2012.

El derecho a tener derechos*

Eduardo Toche M.

Sumilla

Los procesos sociales, políticos, económicos y culturales contemporáneos han sido muy dinámicos y profundos, transformando radicalmente la estructura de la sociedad peruana y sus lógicas movilizantes. Actualmente, las reivindicaciones toman forma de exigencias en el ejercicio de derechos, proponiendo un gran potencial para, de un lado, diversificar y, de otro lado, integrar las movilizaciones sociales en torno a una idea de «pueblo».

Introducción

Una de las cuestiones a la que menos interés se ha prestado en los últimos tiempos es la naturaleza de los actores sociales, aun cuando estamos convencidos de que algo muy grave está sucediendo para que se perciba sensiblemente la pérdida de legitimidad de las organizaciones políticas y sociales peruanas. Seguramente, parte de la respuesta está en el hecho de tener una realidad social cuya dinámica no ha podido ser aprehendida por estas organizaciones. Por ello, a los que allí interactúan les resulta imposible visualizar los intereses que generan y construir adecuadamente las demandas políticas que formulan.

Lo mismo puede decirse de manera más simple: mientras la sociedad ha sufrido cambios dramáticos en las últimas décadas, los que dicen ser su parte organizada no se pusieron a tono con las transformaciones y los requerimientos resultantes de dichas variaciones. Pero esto no significa que la enorme fractura en la representación, que emana de la imposibilidad de agregar demandas, signifique la disolución de la arena política y social,

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

como a veces pareciera sugerirse. La fragmentación no parece suponer una crisis *per se*. En todo caso, el efecto más importante que está provocando esta situación es el ahondamiento de los desequilibrios y las asimetrías en la distribución del poder y demás recursos en el país.

Si por un lado hay señales cada vez más evidentes de una concentración del poder en agentes que formalmente no son parte del campo de la representación política, por otro lado puede notarse las enormes dificultades para definir lo que debiera conformar el campo democrático y popular. En efecto, la noción de «pueblo» estuvo más o menos definida para las organizaciones políticas que propugnaban el cambio décadas atrás, perdiendo nitidez hasta quedar sin contenidos en el presente. Esto, sin duda, plantea un problema epistémico de hondas repercusiones para la acción política.

Dada esta situación, resulta un ejercicio inaplazable la revisión de conceptos y categorías. Tal vez las formas como imaginamos la democracia, la participación y la movilización social dejan de lado una serie de grupos y organizaciones que, a pesar de sus aparentes inconsistencias y hasta irracionalidades, portan potencialidades hasta ahora insospechadas. Sobre lo mismo, puede ocurrir también que veamos en ellos simples disfuncionalidades cuando, posiblemente, no lo sean, en tanto es imposible su inserción en un sistema con las características del nuestro.

Al respecto, el ejemplo más claro es la ilegalidad y la paulatina criminalización de grupos como los campesinos cocaleros, los mineros informales, las organizaciones indígenas, los grupos de Lesbianas, *Gais*, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales (Lgtbi), y otros. Entonces, hay nuevas voces y nuevos rostros que han ido surgiendo en estas últimas décadas que es necesario definir. En ese sentido, seguramente vamos a reparar en que, tal vez, no son tan «nuevos» como parecen, sino que, más bien, han estado invisibilizados hasta que alguna eventualidad los ha puesto en

evidencia. Asimismo, es posible que, estando conscientes de su presencia, no hayamos reparado en las reales motivaciones de sus integrantes o que, posiblemente, la obviedad de su actividad los haya descartado como algo proclive a ser tomado en cuenta.

Bajo esta perspectiva, debe considerarse la necesidad de explorar estos aparentes nuevos ámbitos. Para ello, seguramente el concepto de «actores sociales» debe instrumentalizarse, despojándole de toda pretensión teórica para aludir solamente a la capacidad de los grupos humanos organizados para gestionar procesos vinculados a intereses que los afectan directamente. En otras palabras, el actor social debe definirse, por ahora, por su acción y los efectos que provoca. En ese sentido, la actividad de los grupos organizados, la gran mayoría de ellos sin objetivos políticos explícitos, plantea algunos elementos interesantes para comprender la configuración del poder del país y sus tensiones.

Las nuevas subjetividades

La transformación de los espacios urbanos ha significado una experiencia diferenciada de inserción por parte de los nuevos contingentes migratorios, así como de adaptación de los pobladores de los distritos de las denominadas clase media y alta, que han ido replegándose hacia otros espacios para vivir o conviviendo forzosamente con los «nuevos vecinos». En ese sentido, la migración externa puede entenderse como una estrategia de movilidad social ante un contexto de precarización e inseguridad.

De esta manera, la sucesión de cambios estructurales ocurridos principalmente desde los años cincuenta y amplificadas en los años noventa han desestructurado a estos sectores sociales, produciendo una mayor heterogeneidad en su composición interna. Por ello, es más pertinente hablar hoy de «clases medias» y no de una clase media específica. Esta situación debe entenderse en el marco de la expansión y reconfiguración del espacio urbano, así como desde

el análisis de la formación de nuevos espacios interconectados (globales-nacionales-locales) de producción, consumo y riesgo, que redefinen los papeles y las subjetividades de los actores que interactúan en ellos.

En suma, puede afirmarse que el resultado del proceso seguido por los sectores medios peruanos es su poca capacidad para proponerse como sector dominante y, mucho menos, como dirigente. De un lado, la precariedad de las clases medias puede entenderse como una desadaptación, en unos casos, o una falta de adaptación, en otros, ante cambios estructurales y subjetivos, que se expresan en nuevas formas de interacción social y en una redefinición de expectativas y de sentidos de diferenciación.

Estas formas de interacción no solo son heterogéneas, sino también interconflictivas, lo cual se expresa en la formación de un espacio público sumamente fragmentado, en donde conviven diferentes arenas de lucha que conllevan a diferentes estrategias de socialización e individuación, a menudo forzada, y en defensiva ante situaciones percibidas como amenazantes.

En este sentido, las clases medias se hallan no solo entre «la pretensión y la incertidumbre», sino en una encrucijada de dilemas morales y existenciales que terminan diluyendo su capacidad decisoria e incluso de autorrepresentación. De este modo, podemos afirmar que el fracaso en impulsar un proyecto o visión de país no es la causa, sino el resultado, del proceso de desgaste y decadencia de una clase media identificada con un Estado desarrollista. El fracaso del modelo desarrollista y el giro hacia una liberalización neoliberal no solo determinó su descapitalización material, simbólica y política, sino también, como correlato de esto, su contracción e invisibilización política.

En todo caso, como parte de esta trayectoria formulada por los denominados sectores medios urbanos del país, lo que se formula en los ámbitos políticos y sociales durante el ciclo extractivista que experimentó el Perú en los veinte años anteriores es la

democratización. Esta tiene como base el ejercicio de derechos, directamente vinculada con la presencia movilizante de sectores medios.

Esto, a su vez, está vinculado al gran reto que ha tenido la agenda de desarrollo social en América Latina, consistente en la superación de la desigualdad en el acceso a bienes y servicios y, en general, al consumo, que suele apoyarse en alguna adscripción (étnica, etaria, de género, de origen socioeconómico, etc.) que, en ciertas circunstancias, se utilizan como justificación para discriminaciones que atentan contra los derechos humanos. Todo ello se ha visto favorecido por la ausencia de participación en la toma de decisiones de quienes experimentan tales situaciones, obstaculizando el ejercicio de la ciudadanía política e impidiendo, asimismo, la defensa de los intereses individuales y grupales.

Nuevas inserciones y la demanda de derechos

Entonces, los desafíos ya no estaban solamente alrededor de la superación de la pobreza, sino que también debía invertirse en capital humano, es decir, educación, salud y vivienda. Desde ese punto de vista, la política social que se orienta a invertir en capital humano se convierte en un prerrequisito del crecimiento económico. El capital humano es también crucial a efectos de disponer de oportunidades de bienestar. Sin embargo, es necesario reconocer de que se trata de un bien que, en estas sociedades, se hereda. Así pues, hay una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar¹ a través de varios eslabones.

Pero, cuando se refiere a los derechos sociales, o Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), debemos de tener en cuenta que no pueden ser colocados en el mismo plano

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). *Panorama social 1997*. Santiago de Chile: Cepal, 1998.

que los derechos civiles y políticos porque obligan al Estado a proporcionar prestaciones específicas que, para ser satisfechas, requieren del cumplimiento previo de complejas condiciones económicas, administrativas y profesionales². ¿Cuáles servicios particulares deben ser incorporados a los derechos sociales y ser distribuidos según criterios no mercantiles? ¿Cuál debe ser el nivel de los beneficios otorgados? No pueden responderse como lo hacemos con los derechos civiles y políticos. Mientras estos últimos establecen las reglas del juego, los DESC representan el resultado del funcionamiento de estas reglas en interacción con el mercado³.

Esto conduce a otros desafíos igualmente importantes para la configuración de los actores sociales como, entre otros, la construcción de ciudadanía. Llegado a este punto, cabe interrogar, como propone Hopenhayn⁴, por la relación entre ciudadanía y exclusión. Si, por un lado, la ciudadanía incluye el pleno ejercicio de los derechos civiles, los políticos y los DESC, y si, por otro lado, se incorporan en la agenda de la ciudadanía los nuevos modos de interacción surgidos del mundo mediático y de las nuevas formas de gestión y asociación.

(...) ¿no cabe, acaso, suponer que los excluidos lo son también de la mayor parte de los derechos ciudadanos y del ejercicio moderno de la ciudadanía? ¿No son, acaso, los excluidos quienes tienen menos posibilidades de participación política, de visibilidad en el espacio público, de acceso a ingresos dignos y empleos dignos, de contar con educación de calidad y buenos servicios sociales, de disponer de información oportuna como

² Barbalet, J. M. *Citizenship: Rights, Struggle and Class Inequality*. Londres: Open University Press, 1988

³ Sgritta, Giovanni. «Politica sociale e cittadinanza». En: Pierpaolo Donati, ed. *Fondamenti di politica sociale*. Roma: La Nuova Italia Scientifica, 1993.

⁴ Hopenhayn, Martin. «Ciudadanía e igualdad social. La ecuación pendiente». *Reflexión Política*, vol. 2, n.º 3. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2000. Ver en: goo.gl/xQE3S

usuarios de servicios y como consumidores, y de formar parte activa en las redes electrónicas?⁵

Estas interrogantes de Hopenhayn conducen directamente al aspecto esencial de los DESC, en otras palabras, su exigibilidad como condición de ciudadanía. Pero la exigibilidad de estos depende de la disponibilidad de recursos para su pleno ejercicio.

A diferencia de los derechos civiles, que obligan al Estado a no intervenir en ámbitos de competencia de los sujetos que componen la sociedad política; y a diferencia de los derechos políticos que se vinculan con un orden democrático-representativo, la realización de los DESC está ligada, al menos en buena parte, al grado de desarrollo económico existente⁶.

En ese sentido, los DESC homologan una normatividad general con demandas puntuales que la sociedad, o sectores de ella, dirigen hacia el Estado: el reclamo por mejores condiciones de trabajo, mejor educación, mejor acceso a la salud y a la vivienda, entre otros.

El desarrollo económico va generando recursos socialmente producidos que permiten dar mayor respuesta a estas demandas, y mayor cumplimiento a los DESC. Para ello, parte de los recursos adicionales que genera el crecimiento debe destinarse a la plena vigencia de los DESC, pero también a la organización más eficiente de los servicios que canalizan esos recursos en beneficio de los grupos más afectados por la desigualdad general⁷.

De esta manera, estos contextos condicionan fuertemente a que los actores sociales busquen más un sentido de identificación que

⁵ Hopenhayn, Martín. «Ciudadanía e igualdad social. La ecuación pendiente». *Reflexión Política*, vol. 2, n.º 3. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2000. Ver en: goo.gl/xQEd3S

⁶ Hopenhayn, Martín. «Ciudadanía e igualdad social. La ecuación pendiente». *Reflexión Política*, vol. 2, n.º 3. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2000. Ver en: goo.gl/xQEd3S

⁷ Hopenhayn, Martín. «Ciudadanía e igualdad social. La ecuación pendiente». *Reflexión Política*, vol. 2, n.º 3. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga, 2000. Ver en: goo.gl/xQEd3S

de identidad cuando se agregan entre sí para, de esa forma, sobre un ambiente amplio y difuso de exigencias de derechos, concentrar las demandas. En ese sentido, no deberíamos emplear enfoques demasiado rígidos/estáticos para identificar actores sociales, como los de Alain Touraine⁸, quien los concibe como:

(...) un sujeto colectivo estructurado a partir de una conciencia de identidad propia, portador de valores, poseedor de un cierto número de recursos que le permiten actuar en el seno de una sociedad con vistas a defender los intereses de los miembros que lo componen y/o de los individuos que representa, para dar respuesta a las necesidades identificadas como prioritarias⁹.

Aunque, de otro lado, también es cierto que debemos prestar atención cuando el mismo Touraine afirma que los actores sociales introducen una concepción de la sociedad humana fundada en el historicismo, en la cual el conflicto social es un mecanismo de cambio y, a partir de esta concepción, la sociedad puede ser entendida como un sistema social que nunca está totalmente reglamentado ni controlado y en el cual los actores sociales disponen de un margen de libertad más o menos grande, que utilizan en forma estratégica en sus interacciones con los demás.

Así, toda relación social involucra una relación de poder, que es también una relación de intercambio y de negociación de carácter recíproco y desequilibrado. Los actores sociales actúan, en consecuencia, en el marco de relaciones sociales desiguales y conflictivas, basadas en la influencia, la autoridad, el poder y la dominación.

Todo ello lo vamos a ver en acción en los ámbitos urbanos durante las últimas décadas, en donde las movilizaciones ciudadanas, sin que hayan estado identificadas con sujetos organizativos específicos, se han generado en torno a un sentido

⁸ Touraine, Alain. *Le retour de l'acteur. Essai de sociologie*. París: Ed. Fayard, 1984.

⁹ Touraine, Alain. *Le retour de l'acteur. Essai de sociologie*. París: Ed. Fayard, 1984.

de exigencia democrática de derechos cuyo ejercicio deben ser garantizados por el Estado.

Es, en efecto, lo que en su momento afirmó David Harvey¹⁰ cuando llamó a prestar atención a esos grupos muy diversos, inestables («inestabilidad» entendida como, entre otras cosas, ausencia de direccionalidad), que se crean y disuelven con facilidad, sin muchos puntos de conexión, para encontrar las razones que los pueden llevar a la organización y gestación de movimientos sociales, privilegiando los de carácter urbano por el peso que el «espacio urbano», las ciudades, tienen ya en el siglo XXI. Eso no ocurre entre nosotros porque, como indicamos, la exigibilidad de derechos como movilización ciudadana democrática condujo a la formación de sujetos sumamente dinámicos –«inestables»– pero con un claro objetivo interpelante al Estado, solo entendible a partir de los contextos «ruinosos» que ha dado como resultado en la sociedad la aplicación de un modelo neoliberal exclusivamente centrado en el crecimiento económico.

La dimensión política de los derechos

Entonces, de lo que se trata es de problematizar los actores sociales y los actores del desarrollo alrededor de la noción de derechos, para sugerir elementos que permitan definirlos como tales. Una forma de iniciar esta discusión podría ser dilucidar los contenidos de la cada vez más mencionada frase de Hannah Arendt, «el derecho a tener derechos»¹¹.

Tanto la Declaración de Independencia de los Estados Unidos; la Carta de los Derechos del Hombre y el Ciudadano que emerge de la Revolución Francesa; y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU),

¹⁰ Harvey, David. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Editorial Akal, 2013.

¹¹ Arendt, Hannah. *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza Editorial, 2006

reafirmaban explícitamente que los derechos son parte de la condición humana y de todos los seres humanos. Así pues, más allá de nuestras diferencias, los portamos. En ese sentido, Arendt se preguntó que, si así fuese, ¿por qué entonces ocurrió en la Segunda Guerra Mundial la calamidad humanitaria que todos constatamos, donde parte de la humanidad que supuestamente tenía derechos, fueron sumidos a condiciones infrahumanas sin que se les respetase los mismos? ¿Cómo se explica que haya ocurrido eso?

Si bien este señalamiento puntual no fue inmediatamente desarrollado, en la actualidad se le rescata con creciente importancia alrededor de una cuestión dramática: hoy existen en el mundo alrededor de 300 millones de refugiados, emigrados, y la pregunta que empiezan a hacerse los integrantes del sistema internacional es: ¿quién garantiza los derechos de estas personas?

De otro lado, en los años 50 y 60 las manifestaciones que reivindicaban los derechos civiles de la población afrodescendiente de los Estados Unidos acuñó la frase: «Yo soy un hombre». Entonces, ¿cómo es que seres humanos debieron salir a manifestar y decir a otros «yo soy un hombre»? ¿por qué hay necesidad de reafirmar y decir al otro que también se es un ser humano? Hay entonces un tabique, una barrera que está planteando divisiones entre los seres humanos, entre aquellos «que tienen» y los que «no tienen» derechos humanos.

Esto hizo que Arendt se preguntase cuál era el sustento del derecho. Es decir, no era una cuestión natural, porque había seres humanos que los perdían. Entonces, su frase «el derecho a tener derechos» fue interpretada por algunos, como Seyla Benhabib¹², refiriendo que el sustento del derecho era la pertenencia a una

¹² Benhabib, Seyla. *Los derechos de los otros*. Barcelona: Gedisa, 2004. Benhabib analiza la problemática filosófica y política que surge con la llegada de extranjeros, inmigrantes, asilados, refugiados y forasteros a entidades políticas existentes. Examinando las fronteras de la comunidad política analiza el movimiento de gentes centrándose en el concepto de membresía política, que determina los principios y las prácticas de incorporación de los recién llegados. Benhabib sostiene que son

comunidad, que no se resuelve apelando a un sentido ético y moral, sino apelando a un sentido político, porque se tiene derecho en la medida en que se pertenece a una comunidad, a una sociedad, a un Estado. Y en la medida en que se salga de ese marco, se perderían las garantías del ejercicio de los derechos.

En esa línea, el reto actual sería trascender este límite, siendo la manera de hacerlo, como diría Benhabib, apoyándose en Arendt, cambiando las normas y políticas internacionales, generando un ámbito supranacional en el que los derechos de todas las personas puedan ser asegurados más allá de los Estados nacionales.

Otra manera de comprender la frase «el derecho a tener derechos» fue la performativa, adoptada entre otros por Judith Butler¹³, que enuncia la posibilidad de crear-inventar nuevos derechos. Es decir, desde esta posición, la fórmula de Arendt no tiene direccionalidad y ese vacío permite una vía por donde se establecen nuevos derechos. Es la manera como Butler pudo referir al género como derecho. En ese sentido, lo performativo es la generación de una realidad a partir de la palabra misma, a partir de la enunciación. El ejemplo más claro y directo es cuando la autoridad enuncia: «a partir de este momento, los declaro marido y mujer».

Sin embargo, en ambos casos, en la interpretación normativa y en la performativa, no se identifican quiénes portan los derechos reclamados y a quiénes se les exige las garantías debidas para su ejercicio. Por eso, el derecho a adquirir una membresía en una comunidad política pareciera ser, por el momento, el único derecho diseñado para permitir a las personas aspirar a tener una gama de derechos concretos. Ninguno de los derechos pertenece exclusivamente a los ciudadanos y ninguno de los derechos de

las fronteras políticas, las fronteras de los Estados, las que definen a algunos como miembros o ciudadanos, y a otros como extranjeros.

¹³ Butler, Judith. *Notes Toward a Performative Theory of Assembly*. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

las personas está sin relación con las instituciones políticas. De esta manera, el derecho a tener derechos de los individuos que no son miembros de una comunidad política es aspirar a convertirse en miembros de alguna comunidad en la cual ellos puedan ser reconocidos.

Entonces, la cuestión política no es solo tener derechos, sino que los otros los reconozcan y que el ejercicio de estos sea garantizado. Todo lo cual no es materia moral ni ética, sino sopesar la importancia de estos derechos como determinante del desarrollo y la democratización, en tanto afecta tres procesos concurrentes:

- Los procesos de modernización y democratización de diversas sociedades mediante los cuales las poblaciones antes excluidas se van incluyendo dentro de la sociedad política y exigiendo participar del bienestar colectivo. Los derechos son el mecanismo que permiten establecer pautas de inclusión y de exclusión. De esta manera, en tanto se garantizan y se ejercen derechos, una sociedad es o no incluyente.
- El enriquecimiento del concepto de ciudadanía, el cual pasa de contemplar las dimensiones civil y política a incorporar la dimensión social. De este modo, también se transforma el concepto de legitimidad política de Estados y gobiernos.
- El desarrollo jurídico internacional por el cual los derechos vinculados al bienestar pasan de ser declarativos a ser legalmente exigibles.

De esta manera, la historia de los derechos es la historia de los procesos de democratización, en tanto implica una presión constante para acceder a ciertos elementos de bienestar colectivo. Esto conduce a una transformación muy intensa de los sistemas políticos.

Exigiendo derechos

Pero, aún están pendientes de respuesta las preguntas: ¿quiénes exigen derechos?, ¿a quiénes exigimos estos derechos?, ¿cómo los exigimos? No es solamente el hecho automático de declarar que se tienen derechos, sino que alguien debe reconocerlos y garantizarlos, se tienen que ejercitar. ¿A quiénes se interpela por estos y quiénes establecen la forma cómo debe hacerse?

En ese sentido, pese a todo, la Constitución de 1993 define que los portadores de derechos –enlistados en el art. 2– son las personas y no son gracia concedidas por el Estado. Además, esta variedad de derechos e interpretaciones muestran el fraccionamiento social no como algo malo o insuperable, sino como la muestra de la naturaleza de la sociedad, que es diversa y fraccionada, por tanto, plantea el reto de la integralidad, donde un derecho conlleva a los otros.

Esto demanda formular agendas que plasmen esta integralidad y que se consideren temas y actores que formen parte de una acción política más compleja, que no se reduzca a demandas únicas y específicas. Entonces, así como hay diversidad, también hay dinamismo, donde los grupos e intereses que se planteaban en la sociedad hace 30 o 40 años son diferentes a como se plantean ahora.

Años atrás era difícil entender que los grupos Lgtbi se pudieran movilizar por sus derechos y ser actores sociales, pero actualmente no podríamos dejar de asumirlos como parte de la acción social. O grupos juveniles que se movían a partir de encuadres clasistas o de estratificación, ahora se mueven a partir de agendas particulares que afectan tanto a los que están en el sector A como en el E. Lo mismo con otros grupos. En suma, lo que se plantea ahora es el reto de la política y de cómo se define y enfoca lo que es un movimiento social.

Todo esto nos conduce a la idea de una democracia de calidad donde los movimientos sociales deben ser actores de este proceso

con una dinámica de intereses basados en los derechos. Una democracia de calidad es «una estructura institucional estable que permite que los ciudadanos alcancen la libertad e igualdad mediante el legítimo y correcto funcionamiento de sus instituciones y mecanismos». Es decir, una democracia de calidad provee tres dimensiones: 1) es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a sus ciudadanos (calidad en términos de resultados); 2) es un régimen en que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que lo componen gozan de libertad e igualdad (calidad en términos de contenidos); y 3) es un régimen en que los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si su gobierno persigue los objetivos de libertad e igualdad dentro de las reglas del Estado de derecho (calidad en términos de procedimientos)¹⁴.

No obstante, cabría debatir sobre los sentidos de la democracia, que en términos generales habla de una democracia para el pueblo, que debe proveer bienestar a los ciudadanos, y una democracia del pueblo, donde es la población que participa en la toma de decisiones y poder equilibrar ambos factores. Así pues, en la medida en que la política sea «buena para los ciudadanos», la democracia es admitida, lo que plantea analizar los aspectos teóricos y prácticos de la democracia actual, pues el ideal neoliberal de un gobierno despolitizado es que el problema de la democracia es que haya mucho de ella, por lo que hay que limitarla, porque se cree que el gobierno es un asunto técnico.

Entonces, en este sentido, lo que el neoliberalismo denomina el «buen gobierno» es el resultado de la adecuación técnica y la gerencia del Estado, abstrayendo el proceso democrático e invisibilizando al ciudadano. Se pasa de una democracia cuya base era el pueblo soberano a una donde el neoliberalismo dice que el pueblo no es soberano. El pueblo deja de existir como una función

¹⁴ Morlino, Leonardo. *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. San José: IDEA Internacional, 2014.

política en la construcción de la democracia convirtiéndose en un sentido técnico¹⁵. Entonces, para una democracia de calidad queda la pregunta de cómo volver a una impronta politizada para ver hasta dónde se puede generar mejores condiciones democráticas en el país.

Así, uno de los principales déficits del proceso democratizador en América Latina –y en el Perú– es el distanciamiento que se ha producido entre la política, la sociedad y la economía. Para algunos, no solo existe un retraso en las formas de hacer política sino también en las formas de pensarla. Como apunta Manin, el patrón de la «democracia de partidos» ha declinado con el auge de nuevos modos de hacer política debido a los cambios operados en las sociedades mismas y en la cultura a través de la fuerte presencia de los medios de comunicación (la «videocracia» de la que habla Giovanni Sartori), la tecnología y las redes sociales¹⁶.

Peter Mair¹⁷ complejiza un poco más este señalamiento para indicar que apelar a la sociedad directamente, como fórmula populista que busca suplir la carencia de partidos, no deja de ser defectuosa porque ofrece a los ciudadanos la posibilidad de decir sí o no, que no es lo mismo que ofrecerles la opción entre alternativas reales comprometiéndolos en un proceso competitivo público acerca de esas ideas. Por eso, la democracia de partidos, pese al menosprecio que suscita actualmente, exige más del ciudadano. En suma, la democracia plebiscitaria es la democracia del gobernante y la democracia de partidos es la democracia del ciudadano.

Entonces, para finalizar, debemos preguntarnos sobre la calidad que muestra la democracia peruana, luego de 18 años de haberse intentado su reconstrucción, para darnos una idea de la

¹⁵ Mair, Peter. *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial, 2013.

¹⁶ Manin, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial, 2006.

¹⁷ Mair, Peter. *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial, 2013.

intensidad que ha tenido la construcción de ciudadanía que debió acompañarla:

- ¿Cuáles han sido los procesos democráticos significativos en la última década?
- ¿Qué factores y poderes han permitido o impedido el despliegue de estos procesos y la obtención de los resultados que se esperaban?
- En este escenario de pugna democrática, ¿qué actores sociales han buscado construir democracia con sus demandas, buscando mayor ciudadanización mediante la exigibilidad de ejercicio de derechos?

Regiones y municipalidades 2018: ¿el desplome de la representación?

Eduardo Ballón E.

Sumilla

Las recientes elecciones descentralizadas nos pusieron al frente más de 14 000 listas y 110 000 candidatos en todo el país. La presencia mayoritaria de los denominados partidos nacionales operando como franquicias fue la novedad. Los resultados finales tanto de la primera vuelta, el 7 de octubre, como de la segunda, el 9 de diciembre, evidencian, entre otras cosas, el «desplome» de la representación, ratificando, por si hiciera falta, que la política electoral en el país no está estructurada nacionalmente, profundizándose las diferencias en los distintos niveles de gobierno entre actores, dinámicas y resultados. Partidos nacionales y agrupaciones regionales, más allá de sus particularidades, evidenciaron rasgos similares en un sistema de doble entrada en el que partidos nacionales deslegitimados y en crisis de larga duración, pero con inscripción, compiten con movimientos regionales y locales emergentes en un escenario que muestra la débil conexión que existe entre la política nacional, regional y local. En el proceso reciente, la diferenciación entre los aspirantes, antes que por propuestas y agendas de desarrollo para el territorio, estuvo marcada por la competencia entre distintos sectores por posiciones de poder, lo que evidencia la existencia de redes sociales particulares, formadas en las historias específicas de cada región. Esa manera de diferenciación, que no es nueva, se agravó haciendo que el proceso pase a un segundo plano por la crisis de sistema y del régimen político que vivimos, alimentando la distancia y el desinterés de la población en las elecciones.

Presentación

El 19 de junio pasado, al cierre de la inscripción de las listas de candidatos a autoridades descentralizadas del país, nos encontramos con 14 532 listas y 113 469 postulantes a regiones y municipalidades, tanto provinciales como distritales, es decir, 499 más que las que compitieron en las elecciones del año 2014 y 1060 más que las que lo hicieron el 2010. La novedad en esta ocasión fue la «presencia» mayoritaria de los partidos nacionales, que operaron como el principal factor de inflación: 73% de las listas regionales, 65.9% de las provinciales y 61.4% de las distritales, lo hicieron con el membrete de estas organizaciones. Considerando que, en general, los partidos nacionales carecen de presencia y trabajo territorial, parece claro que operaron como «franquicias», identificando figuras regionales para que compitan con sus colores o siendo identificados por distintos aspirantes que encontraron en estos el mecanismo para competir, ahorrándose los costos de organizar un movimiento propio y recolectar las firmas como exige la legislación vigente y/o disminuyendo los costos de la campaña. En otras palabras, se incrementó aún más la fragmentación electoral, lo que se explica, entre otras cosas, por una de las tantas «fallas» de diseño de nuestro sistema de representación.

Los resultados finales, tanto de la primera vuelta, el 7 de octubre, cuanto de la segunda, el 9 de diciembre, evidencian, entre otras cosas, el «desplome» de la representación, ratificando, por si hiciera falta, que la política electoral en el país no está estructurada nacionalmente, profundizándose las diferencias en los distintos niveles de gobierno entre actores, dinámicas y resultados. Evidencian también los profundos cambios en curso en nuestra sociedad, que se suman al descrédito y la desconfianza en el Estado y sus instituciones, más ampliamente en la política y los políticos.

La fragmentación anunciada: partidos nacionales y movimientos regionales

Como ya hemos señalado, los denominados partidos nacionales predominaron en el proceso que ha concluido. Como lo muestra el cuadro siguiente, su presencia en los territorios varió significativamente. En un extremo estuvieron los tres que destacaron por la cantidad y cobertura de las listas que presentaron: Alianza Para el Progreso compitió en 100% de regiones, 93% de provincias y 69.9% de distritos; Acción Popular participó en 92% de regiones, 79.5% de provincias y 51.5% de distritos; y Somos Perú lo hizo en 60% de regiones, 56.6% de provincias y 39.1% distritos; en el otro extremo destacaron por su limitada participación algunos de los grandes perdedores del 2018: Solidaridad Nacional compitió en 12% de regiones, 4.5% de provincias y 4% de distritos; Peruanos Por el Cambio intervino en 16% de regiones, 9.6% de provincias y 6.1% de distritos; y el APRA que lo hizo en 48% de regiones, 25.5% de provincias y 12.8% de distritos. Fuerza Popular, por su parte, presentó listas en 68% de regiones, 41.8% de provincias y 27.4% de distritos

Cuadro n° 1
Número de listas regionales, provinciales y distritales
por partido, 2018

Partido	Listas regionales	Listas provinciales	Listas distritales
Acción Popular	23	156	966
Alianza Para el Progreso	25	184	1310
APRA	12	50	240
Avanza País	13	54	253
Democracia Directa	13	76	330
Frente Amplio	16	79	414
Frente Popular Agrícola	7	40	80
Fuerza Popular	17	82	514
Juntos por el Perú	11	46	324
Perú Libertario	13	47	143
Perú Nación	12	32	111
Perú Patria Segura	7	31	182
Podemos	15	59	356
PPC	10	30	149
PPK	4	19	115
Restauración Nacional	8	50	283
Siempre Unidos	6	29	180
Solidaridad Nacional	3	9	75
Somos Perú	15	111	733
Todos por el Perú	12	37	171
UPP	12	66	312
Vamos Perú	14	41	198
TOTAL	268	1328	7469

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2018.

La participación de los 22 partidos nacionales, los más de ellos sin trabajo ni presencia en los territorios, termina de desnudar un sistema de representación fragmentado, inconsistente y sin mayor articulación entre la representación nacional (los partidos) y la subnacional. Como sostiene Zavaleta, desde los 90 los partidos políticos nacionales se descompusieron afectados por su incapacidad para atraer, incluso para conservar, a políticos exitosos en sus organizaciones porque no contaban con principios ideológicos que fueran apreciados por la sociedad ni con recursos para beneficiar a sus candidatos¹. Desde ese momento, tanto nacional como subnacionalmente, los políticos apuntaron a agruparse en coaliciones temporales para enfrentar una elección particular y luego separarse.

Nos limitamos a precisar distintas situaciones que se observaron y van en esa dirección. Ex apristas -Wilson (Cusco), Bogarín (San Martín), Peralta (Piura) o Vera Ballón (Islay)- que participaron con otras camisetas regionales o directamente otro partido nacional, como fue el primer caso; la pérdida de significación de los antiguos parámetros izquierda/derecha que se observó en el apoyo del Movimiento de Afirmación Social (MAS) de Gregorio Santos a Esther Capuñay de Unión por el Perú o en la candidatura de Ricardo Belmont y su campaña xenófoba contra los migrantes venezolanos, cobijada por Perú Libertario, del izquierdista Vladimir Cerrón; alianzas sorprendentes como la del movimiento regional piurano Región para Todos, próximo al nacionalismo, que llevó a la alcaldía provincial de Piura al ex congresista fujimorista Juan de Dios Díaz.

Por su parte, los candidatos inscritos por las agrupaciones regionales -recordemos que desde el año 2002 se multiplicaron, permitiendo seleccionar y agrupar a los candidatos más competitivos entre sí, aunque sea momentáneamente, entregando

¹ Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2014.

información básica a los electores sobre la viabilidad de los competidores, muchos con una historia de vinculación previa con los partidos nacionales– fueron en esta ocasión clara minoría. Aunque al 10 de enero eran 171 las organizaciones regionales con inscripción, esto es, habilitadas para participar, finalmente se inscribieron menos de 40, usando los liderazgos de muchas de ellas la «sobreferta» que representaban los 22 partidos nacionales.

La literatura sobre los denominados partidos o movimientos regionales no es abundante, aunque los estudios puntuales sobre sus alcances y su significado electoral aumentaron en los últimos años. Inicialmente identificados como plataformas de *outsiders*, pronto se creyó que eran el punto de partida para la formación de organizaciones fuertes, pese a su dificultad para consolidarse una vez logrado su triunfo. De las miradas inicialmente entusiastas de los movimientos regionales, paulatinamente se desarrollaron argumentos críticos frente a la gran mayoría, haciendo énfasis en la fragmentación de la política, su débil o nula institucionalidad, su volatilidad y la ausencia de planteamientos y propuestas, además de su precario enraizamiento en la sociedad².

Más allá de los debates, y el actual proceso electoral lo ratificó una vez más, en la mayoría de casos se trata de agrupaciones coyunturales de independientes alrededor de una «figura fuerte» con algún recorrido por los partidos nacionales que «hibernan» o simplemente desaparecen entre procesos electorales. Así tenemos que lo más frecuente es que un movimiento regional no participe en dos elecciones territoriales consecutivas: en cada proceso electoral subnacional, del 2006 en adelante, casi dos tercios de los partidos que participaron no lo hicieron en la elección anterior.

Desde el 2002, de los 422 partidos regionales que han estado inscritos en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), solo nueve

² Ballón, Eduardo. «Elecciones subnacionales 2018: más de lo mismo». *Quehacer*, n.º 1. Lima: **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 2018. Ver en: goo.gl/RhDhSH

lograron presentar candidatos de manera consecutiva a nivel regional y local entre el 2002 y el 2014³. En general, continúan siendo organizaciones ancladas en la capital departamental con éxito relativo en los otros niveles de gobierno descentralizado. Los políticos que los impulsan lo hacen muchas veces desde organizaciones económicas, empresas y radioemisoras, que sustituyen a la organización partidaria. Por lo demás, estas agrupaciones parecen explicarse por el funcionamiento de un sistema de «redes», es decir, una forma de cooperación entre las personas, que en este caso empieza en la sociedad y pasa al mundo de la política⁴, donde la persistencia de aquellas y de la política que construyen como respuesta a un contexto cambiante se explica por su relativo éxito electoral⁵. Su relevancia, hay que decirlo, está vinculada tanto a la ausencia de incentivos para invertir en organizaciones políticas duraderas como a la debilidad institucional de los gobiernos regionales⁶.

En ese escenario, el perfil de los candidatos regionales mostraba distintos rasgos a considerar: 92.4% de los candidatos a gobernador eran hombres y nueve regiones no contaban con candidatas; 53.5% de los postulantes al máximo cargo regional aparecían inscritos en el partido o movimiento regional por el cual competían, aunque la mayoría lo había hecho recién a partir del 2017; 37.9% de los aspirantes a encabezar las regiones registraban experiencia previa en cargos de elección popular (en orden de frecuencia: alcaldes, regidores, consejeros, gobernadores y parlamentarios),

³ Seifert, Manuel. «La experiencia política importa. Estabilidad partidaria a nivel subnacional en el Perú». *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, vol. 3, n.º 6. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2016, pp. 97-114.

⁴ Vilca, Paulo. *La persistencia de la política: redes políticas en el altiplano puneño*. Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP, 2014.

⁵ Los movimientos regionales obtuvieron el 28% de los gobiernos regionales el 2002. El 2014 triunfaron en el 76% de ellos.

⁶ Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

mientras 11.9% de los candidatos a gobernador declaraban en sus hojas de vida haber sido sentenciados en algún momento (distintas faltas entre las que destacaban alimentos y colusión)⁷. En otras palabras, fuerte predominio masculino, mayoritaria vinculación pragmática con las agrupaciones que los postulaban, presencia significativa de miembros de la «clase política» local y presencia significativa de candidatos con historia judicial.

El «elenco» de aspirantes inscritos, no obstante la «inflación», mostraba un importante predominio de los mismos actores que pugnan por estos cargos de poder territorial y que luchan desde hace varios años por acceder a ellos. De esta manera, distintos alcaldes provinciales (vgr. Zegarra en Arequipa; Grundel, De la Cruz y Grandes en San Martín; Espinoza en Áncash; Torres en Tacna; Callupe y Trujillo en Pasco) y muchos alcaldes de los distritos más grandes en las regiones (vgr. Lozano en Lambayeque y Aguirre en Huánuco) renunciaron a sus cargos buscando llegar al gobierno regional. Competían con ex gobernadores regionales que querían repetir el plato (vgr. Cerrón en Junín, Altamirano en Amazonas, Díaz en Huancavelica, Picón en Huánuco, Alvarado en Lima, Fuentes en Puno, entre otros), a los que se sumaban distintos ex congresistas (vgr. Rondón en Arequipa, Peralta y Huayama en Piura, Elías y Cabrera en Ica, Urquizo en Ayacucho, Villanueva en Apurímac, Guevara y Vásquez en Cajamarca, Wilson en Cusco, Portugal en Puno, Santa María en La Libertad, Simon en Lambayeque, etc.), así como distintos aspirantes persistentes al cargo, que ya tienen en su haber múltiples campañas infructuosas (vgr. Elera y García en Piura, Bogarín en San Martín, Martínez en Apurímac, Cáceres Llica en Arequipa, Pezo en Ucayali, Cueva en Moquegua). A esta lista se añadía un importante número de consejeros y ex consejeros regionales, regidores y ex regidores,

⁷ Sobre el particular ver: goo.gl/FhTTA7; ver también: goo.gl/L355fx

y ex funcionarios que han pasado por diversas dependencias municipales y regionales, así como unos pocos líderes de organizaciones sociales y uno que otro empresario exitoso.

En resumen, poca o ninguna renovación. En ese escenario, la diferenciación entre los aspirantes, antes que por propuestas y agendas de desarrollo para el territorio, apareció marcada por la competencia entre distintos sectores por posiciones de poder, lo que evidencia la existencia de redes sociales particulares, formadas en las historias específicas de cada región. Esa manera de diferenciación, que no es nueva y viene de años atrás, creemos que se agravó en el proceso reciente, que pasó a un segundo plano por la crisis de sistema y del régimen político que vivimos, alimentando la distancia y el desinterés de la población en las elecciones.

Los malestares de la gente y el desinterés por las elecciones

Hasta semanas antes de las elecciones, las encuestas evidenciaban el desinterés de la gente en las mismas. Estas mostraban que el 33% de los encuestados decía estar nada interesado en ellas, 80% aceptaba no haber buscado información sobre los candidatos y el 67% no parecía interesado en las propuestas de aquellos. La razón que creía encontrar la encuestadora es que el 62%, de manera relativamente homogénea en los distintos espacios nacionales, creía que habían demasiados candidatos en su circunscripción⁸.

Es claro, sin embargo, que hay motivos más profundos que explican la situación. En el contexto nacional, la aparición de los audios que evidencian la corrupción en el Poder Judicial y el Ministerio Público, y su vinculación con parte importante de la clase política, se sumó al caso Lava Jato, que involucra a varias de

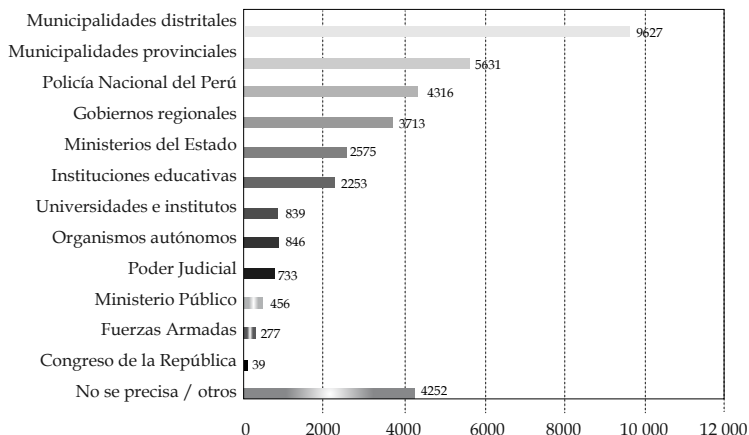
⁸ DATUM, encuesta septiembre 2018. Ver en: datum.com.pe/estudios

las principales figuras políticas peruanas y a importantes sectores empresariales, fortaleciendo la percepción de la corrupción como el principal problema del país. Desde el 2012, a la crisis de representación y fragmentación se suma ostensiblemente el tema de la corrupción, en un país con una larga historia en la materia, que observa como esta ha crecido significativamente en los últimos 25 años. El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2017 nos calificó en el puesto 100 de 180 países, descendiendo 17 puestos desde el 2012.

Se trata entonces de uno de los elementos «explicativos» de la desconfianza y el desinterés que se ha instalado en los territorios. Una reciente publicación⁹ muestra como entre las instituciones agraviadas con casos de corrupción entre el 2002 y el 2017, los gobiernos descentralizados representan el 53.35% del total. En ese período se sucedieron 395 investigaciones y procesos a gobernadores y ex gobernadores, y 67 gobernadores y exgobernadores se encontraban ya investigados o en proceso. En el nivel municipal, solo en el período 2015-2018, hay 1052 investigaciones en trámite y 530 alcaldes se encontraban investigados, 428 distritales y 102 provinciales, existiendo varias regiones –Lambayeque, Moquegua, Pasco y Ucayali– donde todas las autoridades provinciales se encontraban investigadas.

⁹ Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (Ppedc). *Sospecha Generalizada de Corrupción contra Gobernadores y Alcaldes del País. Informe Especial de la PPEDC*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus), 2017.

Gráfico n° 1
Entidades agraviadas con casos de corrupción al 2017



Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (Ppedc), 2017.

A lo largo del 2018 proliferaron noticias que cotidianamente daban cuenta de la captura y acusación contra distintas autoridades descentralizadas, tanto en Lima (La Victoria, Santa Rosa y San Bartolo) como en el conjunto del territorio nacional. En el año, hasta octubre, el JNE había vacado a 81 autoridades regionales y municipales, figurando tres alcaldes y cinco regidores provinciales, 17 alcaldes y 53 concejales distritales¹⁰. Las mediciones de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) sobre confianza en las instituciones refuerzan el argumento: apenas el 13.9% confía en las municipalidades distritales, el 12.7% en las provinciales, el 9.7% en los gobiernos regionales y solo el 3.9% en los partidos políticos¹¹. Por lo demás, durante las campañas regionales y municipales,

¹⁰ «JNE vacó a 81 autoridades regionales y municipales desde enero». *El Comercio*, Lima, 3 de setiembre del 2018. Ver en: goo.gl/TbqRRu

¹¹ Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). *Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones*. Diciembre 2017 - mayo 2018. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2018.

que fueron cortas y poco intensas, los antecedentes judiciales y las acusaciones contra muchos de los candidatos alimentaron cotidianamente a los diversos medios de comunicación.

En todas las regiones se realizaron debates parciales promovidos por los medios de comunicación y algunas organizaciones de la sociedad civil local, destacando la suscripción de los Acuerdos de Gobernabilidad 2019-2022, promovidos y formulados por la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, con una misma estructura guiada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Planes de Desarrollo Concertado de cada región. Sin desconocer la importancia del esfuerzo, la experiencia de largos años demuestra que la firma de dichos acuerdos es «políticamente correcta» pero de alcance limitado, es decir, sin implicancias ni compromisos particularmente significativos para la futura gestión. No obstante esa debilidad, es claro que los distintos actos realizados en todas las regiones, con la presencia mayoritaria de los candidatos (92.3% del total nacional), establecen en términos de compromisos una «hoja de ruta» posible para las futuras regiones e identifican algunas de las prioridades más importantes en los distintos territorios del país¹². La participación de distintas entidades públicas, ligadas a la gestión regional en la mayoría de casos, permite la idea de cierta «continuidad» de los procesos en curso en el territorio.

Los resultados electorales y las nuevas autoridades

La primera vuelta electoral consagró a 10 nuevos gobernadores regionales. Sin embargo, la combinación de desinterés y malestar por las elecciones se evidenció en el significativo porcentaje de ausentismo, votos blancos y votos nulos registrados. En 13 regiones

¹² Para mirar el detalle de los distintos acuerdos de gobernabilidad suscritos a la fecha, consultar el portal de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Ver en: goo.gl/kEv5MX

ese porcentaje superó el 40%, en dos de ellas (Áncash y Loreto) el 45%. En comparación al proceso del 2014, el porcentaje de esa suma se incrementó en todas las regiones del país, a excepción de Amazonas y Tacna; en dos de ellas, Madre de Dios y Moquegua, lo hizo en más de 10 puntos porcentuales. El ausentismo fue mayor que en el 2014 en todas las regiones del país, a excepción de Cusco. Lo propio ocurrió con los votos en blanco, salvo en Amazonas y Huancavelica, mientras los votos nulos se incrementaron en 17 regiones.

La situación fue menos grave en el caso de aquellas regiones que eligieron a sus gobernadores en la primera ronda (Callao, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Moquegua, Puno y Ucayali), la mayoría de las cuales –salvo La Libertad, Loreto y Ucayali– tuvieron una suma de ausentismo, votos blancos y viciados menor al 40%. En seis regiones (Áncash, Arequipa, Cusco, Huánuco, Lima región y Tacna), la lista vencedora en primera vuelta no alcanzó ni siquiera el 20% de los votos válidos. En la segunda ronda, que coincidió con el referéndum, aunque el ausentismo disminuyó en varias regiones, por lo menos en tres –Amazonas, Huánuco y Huancavelica– se acercó al 40%. En Tacna los votos nulos y en blanco alcanzaron el 41.9% del total de los emitidos, mientras el gobernador regional fue electo con apenas el 35.7% de estos; en Áncash y Arequipa llegaron al 34.06% y al 30%, respectivamente. Como es obvio, esos porcentajes ponen «entre comillas» en alguna medida la legitimidad de origen de muchas de las distintas autoridades que emanan del proceso.

La situación no fue distinta en el nivel municipal. Son particularmente dramáticos los casos de provincias que son capital de región –Arequipa, 14.1%; Huaraz, 19.2%; Huánuco, 17.7%, Piura, 20.1% y Tacna, 16.7%–, pero la misma situación se repite en otras, significativas por distintas razones, como Cotabambas (17.1%), Casma (16.2%), Lampa (19.9%) y Barranca (15.2%). En el escenario

distrital el resultado también es parecido, basta con señalar que 10 distritos de Lima Metropolitana eligieron a sus autoridades con menos del 20% de los votos (San Juan de Lurigancho, Rímac, San Luis, Santa Anita, San Juan de Miraflores, Lurigancho, Chaclacayo, Punta Negra, Pucusana y Santa Rosa).

El desinterés relativo en ambas rondas electorales estuvo ligado en muchas regiones al perfil y las características de la oferta electoral. A fin de cuentas, entre los gobernadores que han resultado electos, hay por lo menos 11 que registran sentencias o procesos judiciales, y un número mayor que tiene investigaciones en curso, además de uno, el del Callao, que no puede recoger su credencial porque se encuentra requisitoriado. Entre los que compitieron sin éxito en la segunda vuelta el panorama no era mejor: uno en Tacna fue detenido en medio de su campaña, mientras otro, en Lima, no pudo hacerla al encontrarse buscado por la Policía.

Muchos de los ganadores son «viejos» conocidos de la política regional. Cuatro ex gobernadores (Amazonas, Huancavelica, Junín y Tumbes), varios ex alcaldes (Arequipa, Ayacucho, Ica, Pasco, San Martín y Lambayeque), candidatos habituales y recurrentes (Piura, Ucayali y Loreto), y un ex congresista (Cajamarca), destacan entre ellos. Los «nuevos» son en realidad pocos (Huánuco, Madre de Dios, Áncash y Cusco), coincidentemente llevados por partidos nacionales, aunque ninguno de ellos registrara militancia previa en la agrupación por la que participó. En realidad, parece que en el escenario actual el electorado optó por lo malo conocido antes que por lo bueno por conocer. No dejan de ser llamativos, sin embargo, algunos resultados como los de Arequipa y Piura, que más allá de las particulares e importantes explicaciones de los mismos en cada caso, revelan la fuerte indiferencia que subsiste frente a la violencia contra la mujer y los delitos sexuales.

Los partidos nacionales triunfaron en 10 regiones. APP (cuatro) y AP (tres) aparecen en una primera lectura como los ganadores

de cara al 2021. Es claro, sin embargo, que si bien Mesías Guevara (AP-Cajamarca) y Manuel Llempén (APP-La Libertad) son cuadros políticos con historia e importancia en sus agrupaciones, los otros cinco son «jales» de ocasión (APP en Ucayali y Pasco) o independientes recientemente reclutados (APP en Madre de Dios y AP en Cusco y Huánuco). Ese puede ser también el caso de Somos Perú en Áncash, mientras que el gobernador de Podemos-Lambayeque fue alcalde en cuatro ocasiones por igual número de agrupaciones distintas y el de Restauración Nacional-Loreto tiene su propio movimiento regional. Para decirlo con números, con el 73% de las listas, los partidos nacionales obtuvieron el 40% de los gobiernos regionales.

En sentido estricto, los «vientres de alquiler» evidenciaron apenas una utilidad relativa en estos comicios y sucumbieron frente a movimientos regionales con alguna historia previa (por lo menos dos procesos electorales), como son los casos de Fuerza Amazonense y Sentimiento Amazonense (Amazonas); El Maicito (Áncash); Kallpa (Apuurímac); Unidos por el Cambio (Arequipa); Musuk Ñan y Qatun Tarpuy (Ayacucho); Ayni (Huancavelica); Obras por la Modernidad (Ica); Perú Libre (Junín); Patria Joven y Fuerza Regional (Lima); Firmes (Moquegua); Región para Todos y Fuerza Regional (Piura); Mi Casita (Puno); o Faena (Tumbes).

¿Y ahora que viene?

El desplome que se constata del sistema de representación en regiones y provincias parece claro. Como resultado de un proceso de «doble entrada», que se observó nítidamente en las elecciones recientes –partidos nacionales deslegitimados y en crisis de larga duración, pero con inscripción, compitiendo con movimientos regionales y locales emergentes–, el escenario electoral se ha fragmentado aún más. Desde hace ya varios años, hay que recordarlo, los análisis de las dinámicas políticas y electorales en

el nivel descentralizado han llamado la atención sobre la débil conexión que existe entre la política nacional, regional y local¹³.

Como es claro, el proceso reciente se ha visto afectado por las limitaciones que rodean al conjunto del proceso político institucional del país. Esto es, un régimen político con limitada legitimidad y baja credibilidad; una crisis cada vez más significativa de representación, marcada por el divorcio entre partidos y movimientos y la agenda de la población; un vacío de liderazgo nuevo y efectivo, donde los actores en los territorios se «reciclan» de una organización a otra y de una posición de poder, también a otra; un espacio público difuso y fuertemente organizado por los medios de comunicación, cuyo poder y capacidad en el país y en los distintos territorios es importante; la debilidad de la institucionalidad estatal, agravada por el enfrentamiento recurrente entre el Ejecutivo y el Legislativo; y una sociedad fuertemente fragmentada, sin objetivos claros, en la que predomina una visión delegativa y relativamente autoritaria de la democracia, pero también de la propia política.

No obstante esas y otras debilidades, incluyendo las propias, las autoridades descentralizadas tendrán un papel significativo en los años que vienen. Máxime cuando el gobierno del presidente Vizcarra encuentra una de sus principales fortalezas en la relación de apoyo que es capaz de construir con las autoridades descentralizadas y con el interior del país. Así ha sido con aquellas que se van en diciembre y todo indica que continuarán por esa vía. En ese contexto, cuando empieza a abrirse nacionalmente el debate sobre el sistema de representación, los partidos y el sistema electoral, tanto como discutir a profundidad lo que nos dice el proceso reciente, es necesario mirar los grandes cambios que se han dado en la sociedad y sus implicancias para su representación.

¹³ Glave, Manuel y Damonte, Gerardo (eds). *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos. Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), 2016.

Ordenamiento territorial: idas, venidas y simulacros de una política imprescindible*

Álvaro Campana O.

Sumilla

El presente artículo busca dar cuenta del debate conceptual y la situación sinuosa del recorrido del ordenamiento territorial en el Perú como política que, siendo tan importante, no ha logrado implementarse, quedando en una especie de limbo tras la decisión de la gestión de Pedro Pablo Kuczynski de dejarla sin rectoría desde el gobierno central a pesar de su necesidad. Se busca llamar la atención sobre su necesidad, una y otra vez renovada ante los conflictos sociales, la urgencia de superar la desigualdad territorial, la depredación ecológica y la vulnerabilidad de los riesgos a los que está sometido el país.

Introducción

El presente texto recoge algunas reflexiones sobre el ordenamiento territorial. Estas son resultado de las iniciativas impulsadas por el Grupo Propuesta Ciudadana y la Plataforma para el Ordenamiento Territorial para lograr una política y una ley de ordenamiento territorial en el país. Si bien hoy en día hay una política de ordenamiento y gestión territorial aprobada en el Acuerdo Nacional¹, son pocos sus efectos concretos. Dicha ley, inexistente a pesar de haber sido invocada su necesidad por los diversos gobiernos de turno al tener que enfrentar conflictos socioambientales o recientemente la reconstrucción con cambios tras el fenómeno de El niño costero de finales del 2016 y el primer trimestre del 2017, ha sido muchas veces encarpetaada.

Trataremos el tema, en primer lugar, desde sus aspectos conceptuales, que también son, como lo dice David Harvey, expresión de las relaciones de poder y no solo de los avances

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

¹ Acuerdo Nacional. *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. Lima: Acuerdo Nacional, 2014. Política número 34 de Ordenamiento y Gestión Territorial. Ver en: goo.gl/BLv8sE

disciplinarios del mundo académico². Es desde ese marco que debemos comprender de qué se habla cuando aludimos al ordenamiento territorial o a qué nos referimos cuando hablamos de territorio, o cómo funciona el ordenamiento territorial. En segundo lugar, daremos cuenta del proceso de ordenamiento territorial en el Perú, el cual consideramos hoy ubicado en un limbo, pues como política no está adscrita a la rectoría de ningún sector o institución, ni tampoco es parte de los simulacros constantes que se hacen en el país para cumplir compromisos diversos como Estado.

Aspectos conceptuales

El ordenamiento territorial tiene sus orígenes en preocupaciones y motivaciones diversas, y se aborda desde diversos enfoques. El chileno Sergio Boisier³, por ejemplo, considera que el ordenamiento territorial es una política territorial entre otras que, como la descentralización, los procesos de promoción de desarrollo local y los esfuerzos por lograr formas de cohesión territorial, tienen por objetivo lograr el desarrollo del territorio. Tiene sus antecedentes a inicios de los años treinta, con una serie de experiencias en distintas partes del mundo, como Estados Unidos, Italia y en América Latina. Estas preocupaciones por los territorios tienen que ver con que se empiezan a evidenciar ciertos desequilibrios en el desarrollo que se expresan en las diferencias que se muestran entre localidades, regiones, zonas y áreas, es decir, territorios que se desarrollan más que otros con lo que se empiezan a generar una serie de tensiones y conflictos entre los centros y las periferias, donde unos logran

² Harvey, David. *Senderos del Mundo*. Madrid: AKAL, 2018.

³ Boisier, Sergio. «América Latina en un medio siglo (1950/2000): el desarrollo, ¿dónde estuvo?». *Revista Oidles*, vol. 1, n.º 1. Málaga: Universidad de Málaga - Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social (Oidles), 2007. Ver en: goo.gl/wWynBH

su desarrollo a costa de otros, donde unos concentran más poder y bienestar que otros.

A lo largo del siglo XX las políticas territoriales tratan entonces los problemas asociados a la desigualdad territorial desde diversos enfoques y motivaciones políticas, e incluso ideológicas. Por ejemplo, en Italia se genera en la zona del sur (la zona más rezagada en términos de desarrollo), ante el temor de que el partido comunista pueda triunfar electoralmente, una serie de políticas enfocadas de manera específica en ese territorio. Lo mismo ocurre en Brasil que se comienzan a desarrollar políticas específicas en espacios determinados ante el temor de que se puedan constituir coaliciones sociales o políticas que puedan poner en cuestión el orden establecido. También hay motivaciones relacionadas con impedir que las contradicciones sociales y territoriales no traben el crecimiento (macro)económico, así como también para definir áreas de desarrollo.

Ya en la época de la globalización el territorio cobra una inusitada importancia al producirse cambios importantes en los Estados debido al rol del mercado, el poder de las transnacionales, los cambios en las dimensiones de tiempo y espacio debido a la velocidad de las comunicaciones y medios de transporte, entre otros. Así pues, se generan procesos de desestructuración, de dinámicas de territorialización y desterritorialización de la economía y el capital⁴, de deslocalización de las unidades productivas, etc., lo que hace que nos cuestionemos de todo lo que hemos imaginado o pensado acerca del territorio, y que lo consideremos no solamente nacional sino a otras escalas, como regional, local y hasta global.

La preocupación por las políticas territoriales también surge de las inquietudes ambientales, es decir, hemos ido cobrando

⁴ Ballón, Eduardo; Campana, Álvaro; y Glave, Marisa. «Ordenamiento Territorial: entre el entrampamiento normativo y la reterritorialización del capital». En: Iván Mendoza, comp. *Perú Hoy: Hacia otro desarrollo*. Lima: desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 2015.

conciencia de los límites del planeta y, en esa perspectiva, se plantea la necesidad de usar racionalmente los suelos y los recursos naturales, lo que significa planificar y gestionar su uso. Por ejemplo, la creación de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) que promueve la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y que es una manera de ordenar el territorio, se relaciona en primer lugar con la necesidad de definir el uso de los suelos para luego tener que ver con la gestión de la Amazonía⁵.

También hay preocupación por la gobernanza política más adecuada de los territorios en los que ocurren una serie de conflictos que evidencian que hay distintas territorialidades que entran en disputa por el uso, la ocupación, la visión de desarrollo y de futuro de los territorios. ¿Cómo resolver estos conflictos? ¿Cómo resolver democráticamente estas disputas? ¿Quiénes toman las decisiones sobre el territorio?

A nivel académico, desde la geografía se produce una reflexión sobre el objeto de estudio y hay una revolución que tiene un desarrollo importante en la geografía política y económica, donde el territorio se constituye en una de las dimensiones fundamentales para comprender a las sociedades. La geografía clásica se preocupaba por el ambiente o espacio geográfico como un contenedor estático donde se desarrollan una serie de actividades y se encuentran recursos. Con el avance de la geografía política y económica se van dando una serie de reflexiones y cambios. La geografía cuantitativa, donde se hace una abstracción de las dinámicas territoriales, desarrolla la idea de «nodos», «vértices» y «flujos» a partir de datos cuantitativos que permiten leer tendencias y dinámicas, etc. Luego aparece la idea de que el espacio es una

⁵ Chirinos, Alejandro; Passuni, Silvia; y Rischmoller, Úrsula. *Una mirada sobre el ordenamiento territorial desde lo local a lo nacional. Lecciones y recomendaciones desde las experiencias de ordenamiento del territorio en Cajamarca, Pitumarca y Carmen de la Frontera*. Lima: CooperAcción, 2013.

dimensión interrelacionada íntimamente con las dinámicas sociales, siendo parte de ellas pues si bien las sociedades se mueven en el tiempo, también en un espacio determinado. Es así que el espacio se construye a través de esas relaciones con la economía, la política y la cultura (la identidad), teniendo que ver con cómo las sociedades se van apropiando de esos espacios y cómo lo van configurando⁶.

Definición de ordenamiento territorial

Se define al ordenamiento territorial como una disciplina científica, una política, una herramienta técnico-administrativa que sirve para gestionar y regular el uso, ocupación y estructuración del territorio. Tiene, pues, una dimensión política, ya que implica que los distintos actores que son parte del territorio tienen que resolver el uso, ocupación y estructuración del espacio en el que conviven.

El ordenamiento territorial es una política con enfoque interdisciplinario y global que busca un desarrollo equilibrado en las regiones y la organización física del espacio, según el concepto de la Carta de la Unión Europea⁷, que es muy importante. Dicha carta se formula en un contexto en el que se va formando la Unión Europea ante la constatación de que hay desfases entre los distintos países, ya que no todos tenían el mismo nivel de desarrollo, productividad, etc. Se piensa entonces el ordenamiento territorial para lograr equilibrios entre los distintos países, de manera tal que se logren niveles de cohesión social y territorial.

⁶ Edin, Dante. «Los enfoques de la geografía en su evolución como ciencia». *Revista Geográfica Digital*, n.º 21. Corrientes: Universidad Nacional del Nordeste - Facultad de Humanidades, 2014. Ver en: goo.gl/KoHhgk3

⁷ Carta europea de ordenación del Territorio, aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España) en la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. Ver en: goo.gl/5Y6zQS

En los documentos del Ministerio del Ambiente (Minam)⁸, el ordenamiento territorial es una política, un proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones concertadas, es decir, el ordenamiento territorial implica que los distintos actores de manera concertada toman acuerdos democráticos para ver cómo se planifica, gestiona, ocupa de manera ordenada y sostenible el territorio, considerando las distintas dimensiones, incluida la ambiental, disminuyendo el impacto de otras actividades. Implica pensar cuáles son los límites en términos de recursos, las potencialidades y características de los territorios. Este proceso tiene varias fases: de diagnóstico (reconocer el territorio), de planificación (¿cuál es el territorio que queremos construir?) y de gestión (administración del territorio).

Cuando se habla de ordenar el territorio, se entiende que aludimos a su organización, planificación, gestión de su uso y ocupación, así como su estructuración, no solo para regular cómo la sociedad o los distintos actores van utilizando el territorio, sino también transformarlo, construirlo conscientemente en función de determinados objetivos. El ordenamiento territorial para algunos expresa la construcción social del territorio a través de políticas públicas.

Concepto de territorio

El territorio es un espacio socialmente construido, es decir, no es solamente un soporte físico, sino es el resultado de la interacción del espacio con las actividades sociales, económicas y culturales que cambian con el tiempo, conforme a la acción humana donde se desarrollan distintas territorialidades, es decir, sentidos y formas de ocupación que pueden entrar en contradicción.

⁸ Ministerio del Ambiente (Minam). *Lineamientos de ordenamiento territorial*. Lima: Minam, 2015. Ver en: goo.gl/p9wzEF. También ver: Minam. *Orientaciones básicas sobre el ordenamiento territorial en el Perú*. Lima: Minam, 2015. Ver en: goo.gl/AY2cCV

Es muy importante para el concepto de territorio que haya un referente institucional o político porque pudiera haber una unidad territorial caracterizada por una cuenca, por ejemplo, pero si ahí no hubiera ningún tipo de institucionalidad que la dote de una identidad, entonces no podría ser definido propiamente como un territorio⁹. Los territorios, desde esta perspectiva, se diferenciarían del espacio y el paisaje en que, además de diversas dinámicas que se despliegan, implican una instancia de gestión y dominio donde se expresan relaciones de poder que pueden o no coincidir con la organización política administrativa del Estado. Por ejemplo, una comunidad puede tener un territorio, y ahí se ejerce una autoridad. Los geógrafos hablan también de «sistema territorial», que es una articulación del sistema biofísico natural y del sistema socioeconómico en un espacio determinado. Entonces, el territorio tendría todas esas dimensiones y no solamente el soporte natural, pues es parte de una dinámica sistémica que tiene una dimensión económica, ambiental, política, institucional y social.

El enfoque de desarrollo territorial y el ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial apunta a construir un sistema territorial que sea satisfactorio, sostenible y equilibrado, así como a alcanzar el desarrollo desde sus potencialidades, necesidades, cultura, entre otros. Es importante considerar que hace parte, por tanto, de un nuevo enfoque de desarrollo. Este nuevo enfoque territorial de desarrollo pretende ser la superación de anteriores enfoques¹⁰, como el del desarrollo entendido como crecimiento

⁹ Buitelaar, Rudolf; Echeverri, Rafael; Silva, Iván; y Rifo, Luis. *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de caso latinoamericanos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2015.

¹⁰ Remy, María Isabel. «Descentralización y gestión territorial en el Perú». Bruno Revesz, ed. *Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú*. Piura: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca), 2013.

económico (enfoque neoliberal), el del desarrollo humano (¿cómo desarrollamos las capacidades de las personas?) y el que surge de una preocupación por la sostenibilidad (¿cómo no afectar a las generaciones futuras?). Este nuevo enfoque se concentra en el territorio como el sujeto predilecto para lograr el desarrollo, siendo equilibrado, democrático y sostenible.

El desarrollo desde este enfoque tiene que partir por considerar las características específicas del territorio. No se puede implementar las mismas políticas de desarrollo para todos los territorios como si fueran iguales. El territorio nos permite ver de manera global las dinámicas y también la implementación de las políticas, ya que los anteriores enfoques de desarrollo eran sectoriales (educación, salud, etc.). En cambio, el enfoque territorial lo que plantea es la articulación de esas políticas sectoriales para alcanzar el desarrollo de ese territorio, es decir, yo no puedo mejorar las condiciones educativas en un territorio si es que no considero los hábitos de alimentación, las políticas de salud, las actividades productivas, entre otras. La idea de este enfoque, que se centra en el territorio como sujeto, es que implica una mirada integral y una intervención multisectorial desde el Estado, donde se asume que son sus niveles intermedios, como los regionales y el nivel local, los lugares donde deben plasmarse y articularse estas políticas multisectoriales en territorios específicos.

Para que pueda implementarse este enfoque de desarrollo es fundamental la participación de los diversos actores del territorio. Se deben considerar sus intereses, historias, identidades, expectativas y territorialidades. Como se ha dicho muchas veces, la efectividad de las políticas tiene que ver con la participación de los actores involucrados y la consideración de sus intereses.

Esta multidimensionalidad del desarrollo debemos entenderla no solo como crecimiento económico, explotación económica, etc., implica una visión de economía desde el propio territorio, es decir, todo territorio tiene una dimensión endógena que tiene que

considerar sus propias necesidades, potencialidades, sus propias capacidades y limitaciones. Implica también una mayor fortaleza institucional, pues no puede haber un enfoque territorial si tenemos una descentralización débil, si tenemos instituciones y gobiernos locales y regionales que no sirven. Es ahí donde la ciudadanía tiene que tomar conciencia sobre la importancia de estos niveles.

Según el estudio de desarrollo territorial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹¹, el Perú no va a seguir creciendo económicamente si solamente ese crecimiento se sustenta en la disciplina fiscal y en la extracción de materias primas. Los recursos no renovables se agotan y sus precios bajan. Lo que lo pone en un nivel de vulnerabilidad importante. Lo que nos plantea la OCDE es que el Perú debe potenciar sus territorios, lo que implica mejorar la productividad, mejorar las capacidades, reconocer que otro tipo de potencialidades o ventajas comparativas pueden tener esos territorios, fortalecer los niveles de gobierno subnacionales y darles nivel de autonomía presupuestal, es decir, avanzar en la descentralización fiscal.

El ordenamiento territorial en el Perú

Existen muchos planes y herramientas de ordenamiento territorial en el Perú. El problema es que esos planes no funcionan pues solo se quedan en documentos o se utilizan de manera desarticulada y parcial. Por ejemplo, al finalizar el gobierno de Ollanta Humala, se definió legalmente que ni los planes de ordenamiento territorial ni la zonificación ecológica y económica son vinculantes, sino que son herramientas de planificación que sirven para orientar la ocupación del territorio, pero no determinantes para regular la ocupación del mismo.

¹¹ Ver el *Estudio de Desarrollo Territorial - Perú 2016* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en: goo.gl/FTrdgi

Por otro lado, se debe tomar en cuenta que en el Perú las políticas territoriales son sectoriales, existiendo una dispersión normativa donde distintos sectores se hacen cargo de distintas dimensiones de la gestión del territorio, lo que genera un desorden político y normativo. Es así que mientras el ordenamiento territorial estuvo bajo la rectoría del Minam, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) tenía (y tiene) que ver con la planificación y gestión urbana a través del acondicionamiento territorial, que ordena el territorio. De igual modo, existen políticas, planes e iniciativas dispersas que inciden en el ordenamiento del territorio. El Ministerio de Energía y Minas (MEM), por ejemplo, otorga concesiones mineras e hidrocarburíferas que tienen impacto sobre los territorios. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Cepplan), por su parte, que debería ser la mayor instancia de planeamiento en el Perú, recién ahora incorpora en sus herramientas y procesos el enfoque territorial.

Se asumía que el nuevo Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) podría ayudar a resolver este desorden. Sin embargo, este no considera al ordenamiento territorial como parte de sus competencias. Hoy el ordenamiento territorial, como tal, no está bajo ninguna rectoría ya que al inicio del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski se decidió que el Minam era ente rector del Ordenamiento Territorial Ambiental.

A ello debemos agregar una desarticulación de las propias políticas territoriales. Por ejemplo, el proceso de descentralización iniciado en el 2002 tiene como propósito equilibrar el desarrollo de los territorios, considerándose función de los gobiernos subnacionales ordenarlo. Sin embargo, con la creación del Minam se empieza a impulsar los procesos de zonificación ecológica y se le da la rectoría del ordenamiento territorial a este sector, lo que generó muchas contradicciones entre este ministerio y los gobiernos subnacionales, impidiéndose que, finalmente, prosperen estos procesos.

Se han tenido a este respecto muchas marchas y contramarchas. Se ha avanzado de manera sustantiva en los procesos de zonificación ecológica y económica¹² en las regiones, pero no se ha alcanzado a formular ningún plan debido a las crecientes exigencias del Minam, las que siempre tuvieron el trasfondo político de impedir se concrete el uso de estas herramientas en la gestión de los territorios debido a la necesidad de los gobiernos de viabilizar inversiones extractivas.

Para muchos, la zonificación ecológica y económica ya es una forma de ordenar el territorio, pues al considerar varias de sus normas, ya se permitía ordenar y gestionar el entorno, aunque desde un enfoque pasivo y ambiental¹³, meramente regulatorio, y poniendo límites más que contribuyendo a transformar el espacio. Sin embargo, con el tiempo se le fue dando a la zonificación ecológica y económica el carácter de un proceso orientado al diagnóstico territorial, es decir, se circunscribió a ser la base de los planes de ordenamiento territorial.

Es así que nuestra zonificación ecológica y económica, teniendo su origen como una propuesta metodológica en el tratado de cooperación amazónica (realidad amazónica), se ha convertido en el instrumento generalizado para caracterizar nuestro territorio en la perspectiva de formular el plan de ordenamiento territorial. Hasta el 2013, la lógica del Estado era que todas las regiones y

¹² Estos son procesos a partir de los cuales se logra una caracterización del territorio de sus potencialidades y sus limitaciones; es decir, se hacen un conjunto de estudios o modelos y a partir de ellos es posible determinar qué zonas son útiles para determinadas actividades, para determinado uso u ocupación: no todas las zonas son adecuadas para la explotación minera o para la ocupación urbana.

¹³ Decimos un enfoque pasivo porque el ordenamiento territorial puede tener un rol mucho más dinámico y activo, es decir no solamente de regulación de usos sino que puede estructurar territorios, cambiar su uso y promover el desarrollo territorial. A través de las políticas podemos transformar esos territorios y darles una valoración del uso de los territorios no es una cuestión neutra si no política también. Nos debería decir dónde sí hacer uso de nuestro territorio, dónde articularlo a través de infraestructura, vías de comunicación, etc.

provincias en distintas escalas deberían elaborar su zonificación ecológica y económica, siendo esta información suficiente para generar el plan de ordenamiento territorial, que era el instrumento que nos permitiría gestionar nuestro territorio. Pero es en este año que se amplían los requisitos para la formulación de la zonificación ecológica y económica, debiéndose también agregar estudios especializados que se hicieron inacabables. Así pues, pasan los años y no se pueden tener planes de ordenamiento territorial que deberían ayudar a responder al conjunto de situaciones, desde conflictos sociales hasta la prevención de desastres.

Esta desarticulación, idas y venidas, generó conflictos entre los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, se ha tenido a lo largo de los años un enfrentamiento entre el Minam y los gobiernos regionales, pues dicho ministerio ha cuestionado la autonomía de los gobiernos subnacionales para poder dotarse a sí mismos de planes de ordenamiento territorial. Sin embargo, los gobiernos regionales y algunas comunidades, con el apoyo de la cooperación internacional, han hecho sus planes de ordenamiento territorial y han puesto en valor esa información que han construido con la zonificación ecológica y económica. Por ejemplo, en el caso de la región San Martín, con su zonificación formula una política territorial regional que le permite tener un nivel de gestión de su territorio (promover y promocionar la inversión pública y privada). En el caso de Piura, ya existen estas políticas. En Cajamarca, lo han hecho por cuenta propia, adoptando otra ruta a través de potenciar y utilizar el acondicionamiento territorial, lo que tiene un mayor nivel de concreción y mayor capacidad regulatoria, con planes que sí tienen consecuencias concretas en el uso de las zonas urbanas. Entonces, en medio de este desorden, varios gobiernos regionales han ido avanzando en encontrar salidas para ordenar y gestionar su territorio.

Hoy el ordenamiento territorial se halla en un limbo¹⁴ pues no está bajo la rectoría de ningún sector, habiendo invertido el país importantes recursos para avanzar en ese proceso. Esto tiene que ver con cuestiones políticas, de poder, de quienes deciden sobre el territorio. Hay una vocación de distintos actores por frenar estos procesos, lo que se relaciona con el deterioro sostenido de la propia descentralización.

Es importante mencionar que en el Acuerdo Nacional se aprobó una política de ordenamiento y gestión del territorio. En las discusiones sobre dicha política se produjeron enfrentamientos de distintos sectores por la rectoría sobre el ordenamiento territorial, es decir, el Minam, el Ceplan, el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), etc., querían dirigirlo. Al final se llegó a la fórmula «ordenamiento y gestión territorial», proponiendo que ordenamiento y gestión sean dos cosas distintas, aunque complementarias, y que una puede sustentarse en la otra, donde el ordenamiento territorial es clave para la gestión del territorio que desarrollan los diversos sectores y niveles de gobierno. Sin embargo, esto termina siendo conceptualmente confuso pues antes se entendía al ordenamiento territorial como un proceso más amplio que incluye la gestión territorial. Por ello, antes se insistió mucho en que haya una ley de ordenamiento territorial no solamente para ordenar el territorio, sino también para ordenar ese desorden conceptual, institucional y normativo que tenemos. Así pues, hoy tenemos una política de ordenamiento territorial declaratoria pero no efectiva.

Es necesario observar en la política (correlación de fuerzas) las razones de los avances y retrocesos del ordenamiento territorial, y qué tipo de disputas se encuentran. Por ejemplo, entre Estado y comunidad, entre pueblos y empresas, entre gobierno nacional y gobierno descentralizado, etc.

¹⁴ «Ordenamiento territorial en el limbo». *cooperacion.org.pe*, 8 de mayo del 2017. Ver en: goo.gl/LmMyZN

En ese sentido, hay un sinfín de problemas políticos que deben ser resueltos que impiden el avance del ordenamiento territorial. La inflexión fue lo sucedido en Conga, ya que el gobierno de Humala promete la ley de ordenamiento territorial, pero debido a ese suceso esta se deriva al Acuerdo Nacional para lograr un consenso mayor. Y si bien esa política se aprueba después de un año, esta nunca es presentada por el gobierno, demostrándose así que no tenía ningún interés al respecto.

Finalmente... puro simulacro

Entonces, lo que tenemos es que hay una ausencia de gobernanza democrática del territorio en medio de un gran desorden, o donde el orden se impone en última instancia desde la inversión privada, lo que termina siendo acorde con el rol que decide asumir el Estado en su forma neoliberal y donde las políticas como esta son parte de un mero simulacro.

El anhelo de ingresar a la OCDE y cumplir con las presiones de organismos multilaterales, o de compromisos derivados de Tratados de Libre Comercio (TLC) con otros países, nos han llevado a esta simulación permanente en el que se saca la vuelta a normas y políticas que nunca se aplicarán de manera efectiva. Es lo que ha ocurrido con el Viceministerio de Gobernanza Territorial creado en el marco de las recomendaciones de la OCDE, donde el ordenamiento territorial no está considerado, siendo esta la instancia en la que deberían articularse las políticas territoriales.

El ordenamiento territorial es un proceso político de distintos actores. En todas sus fases debe tener una participación activa de la sociedad, ya que implica decisiones políticas y no solo técnicas. Pero, las personas que participan con mucho entusiasmo al principio, al no ver resultados, van abandonando estos espacios. A nivel comunal se han materializado de mejor manera los planes y la propia gestión gracias al apoyo de la cooperación, principalmente,

aunque estos son espacios muy pequeños que tienen el problema de cómo articularse a otras escalas. Un enfoque de desarrollo territorial requiere de una articulación horizontal y vertical, de una articulación intergubernamental como intersectorial, lo que está muy lejos de existir en el país y que requeriría de una reforma del propio Estado.

Cabe recalcar que los gobiernos regionales y locales tienen menor peso para tomar decisiones, siendo ese justamente el problema de la gobernanza. En última instancia se impone el «interés» del gobierno nacional, que es en el fondo los intereses de los grandes capitales y las grandes inversiones. Es por ello que la lógica en los sectores ha sido de enfrentamiento, pues buscan proteger sus propias funciones y prerrogativas.

Para finalizar, cabe mencionar que si bien se han planteado varios intentos de aprobación de una ley de ordenamiento territorial a lo largo de los años, ello se ha frustrado una y otra vez en el parlamento, institución cada vez más desacreditada. Siempre en esta frustración el MEM y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) han tenido un rol activo al bloquear avances a este respecto. La sociedad civil ha sido sin duda protagonista de estos esfuerzos frustrados. Hoy, a pesar de los desastres generados con el fenómeno de El niño costero como evidencia de la ausencia de la planificación del territorio y de la necesidad de orientar la inversión privada y pública de manera planificada, tenemos una reconstrucción «con cambios» sin ordenamiento territorial, es decir, más de lo mismo.

La república demagógica

Jorge Morelli S.

Sumilla

El desequilibrio de poderes en el Perú no ha sido producto de una ingeniería constitucional deliberada, sino de que a lo largo de los siglos XIX y XX ha ido tomando la forma caprichosa que le fueron dando los acontecimientos políticos en respuesta a situaciones de coyuntura, de manera desordenada y dentro de una lucha entre tendencias.

En ese sentido, dos tradiciones se enfrentan a lo largo de los siglos en la historia del Estado moderno: la del autoritarismo, que tiene su raíz en Thomas Hobbes, apuntalada en la necesidad de la autoridad para establecer la paz que permite escapar del «estado de naturaleza» y acabar con la «guerra de todos contra todos» y el «hombre lobo del hombre». –*Auctoritas non veritas facit legem* (la autoridad, no la verdad, hace la ley), dice la famosa sentencia de Hobbes en el *Leviatán* (1651)–; y la del liberalismo, que echa raíces en el *Segundo Tratado del Gobierno Civil* de John Locke, guiada por la necesidad de equilibrar la autoridad del Ejecutivo con las libertades políticas representadas por el parlamento y la protección de los derechos del individuo frente al Estado.

*En las repúblicas, el ejecutivo debe tener el poder,
porque todo conspira contra él.*

*En las monarquías constitucionales, el poder debe
tenerlo el legislativo, porque todo conspira a favor del rey.*

Simón Bolívar, Discurso de Angostura, 1819

Gobernabilidad: tensión en equilibrio

Decir que la democracia y los partidos políticos se hallan en crisis en el Perú es casi un lugar común. La premisa de este ensayo es que la nuestra es una democracia de «baja gobernabilidad» y que esta es la causa de la debilidad de nuestro sistema de partidos, estando estos, por este motivo también, destinados a fracasar en el gobierno y a ser rechazados y reemplazados por otros partidos nuevos, sin experiencia política. Es por ello que no es nada sorprendente que los nuevos «partidos» nazcan como críticos radicales contestatarios del sistema, es decir, como partidos «antisistema». En términos de Giovanni Sartori, el nuestro es un sistema de partidos de «pluralismo polarizado»¹.

Con frecuencia los expertos proponen curar el sistema de partidos con cambios desde el sistema electoral que mejoren la representación. Esto, sin duda, puede ayudar, pero solo marginalmente. Nuestro argumento es que la causa profunda

¹ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

del problema se halla en el tercer sistema de la trilogía de Dieter Nohlen: el sistema de gobierno.

La premisa es, entonces, que nuestra democracia de baja gobernabilidad se origina en una falla en el sistema de gobierno. Específicamente en la falta de equilibrio entre los tres poderes del Estado.

Es así que son tres los desequilibrios acumulados a lo largo de la historia de nuestra república, en los siglos XIX y XX, proyectando su sombra sobre el siglo XXI, comprometiendo la gobernabilidad y la democracia.

La noción de equilibrio se halla en el centro mismo de la materia. La gobernabilidad es tensión en equilibrio.

La clave de la gobernabilidad está en la legitimidad. Pero, para tener legitimidad, la democracia tiene que «resolver los problemas».

Las encuestas del Latinobarómetro muestran una y otra vez que los pueblos en todas partes demandan democracias capaces de «resolver los problemas». A falta de ello, un porcentaje alarmante declara en las encuestas preferir el autoritarismo. Y esto es motivo de confusión y desazón frecuentes. Nadie prefiere el autoritarismo a una democracia que «resuelve los problemas». Pero si esta no lo hace, no es extraño que algunos –los menos– prefieran la otra opción. Lo que pasa es que el Latinobarómetro muestra un espejismo porque no formula la pregunta de manera correcta. La pregunta del Latinobarómetro suele estar mal planteada porque el problema que intenta esclarecer tiene tres términos: demagogia, autoritarismo y democracia, y no solo dos: autoritarismo y democracia.

Para referirnos a las democracias incapaces de «resolver los problemas» es que utilizamos el término «democracia de baja gobernabilidad». Este tiene su origen, primero, en lo que en ocasiones Aristóteles usó para referirse, en su obra *Política*, a la forma ilegítima de la democracia: la demagogia.

La legitimidad de la democracia tiene un proceso durante el período de un gobierno. Esta, nacida de las urnas, va menguando, lenta e inexorablemente. Dicha legitimidad «de representación» o «de entrada», como le llama Dieter Nohlen², puede evaporarse de manera acelerada. Se precipita literalmente ante las demandas de la población, las necesidades y la urgencia de «resolver los problemas».

A lo largo de un período de gobierno, la legitimidad de origen nacida de las urnas necesita ser reemplazada progresivamente por otra legitimidad, una nacida de la eficacia en la «solución de los problemas». La legitimidad «de entrada» no es sino un punto de partida, mientras que la legitimidad «de salida», nacida de la eficacia en el ejercicio del gobierno, es la clave del éxito o del fracaso de los partidos políticos participantes de dicha gestión, del sistema de partidos como tal y, por último, de la democracia misma.

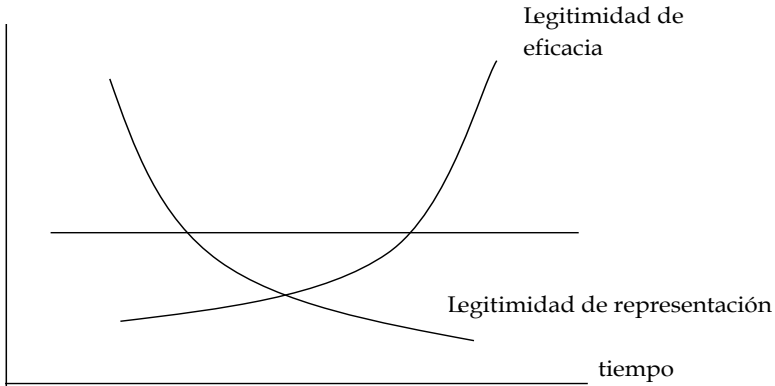
Si la legitimidad de las urnas se evapora pronto, como una neblina mañanera, y la de la gobernabilidad no entra a sustituirla como soporte, la legitimidad y la aceptación del gobierno, y de la democracia, caerán por debajo de cierto nivel crítico. Una vez en ese terreno, el gobierno y la democracia sobreviven sin defensas, por así decir, expuestos a cualquier azarosa eventualidad (ver el gráfico n° 1).

Lo que consolida un sistema de partidos es la medida en que estos logran «resolver los problemas». Es así como un sistema de partidos puede estabilizarse y pasar gradualmente del «pluralismo polarizado» al «moderado»³.

² Nohlen, Dieter. *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral: Fundación Friedrich Naumann, 1999.

³ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Gráfico n° 1
Gobernabilidad: tensión en equilibrio



Elaboración a partir de Robert Dahl (*Poliarquía*) y de Dieter Nohlen (legitimidades «de entrada» y «de salida»).

Si todos los partidos fracasan, en cambio, uno tras otro, el electorado reclamará nuevos partidos y cada vez más rápidamente, los mismos que serán por definición cada vez más precarios e inestables. Así entonces, aparecerán o se fortalecerán los partidos «antisistema», y se perpetuará la polarización y la debilidad e inmadurez crónica del sistema de partidos.

Si los partidos fracasan en el gobierno no por su propia responsabilidad, sus actos u omisiones, sino porque la gobernabilidad es virtualmente imposible bajo las reglas de una arquitectura constitucional fallida, lo hacen simplemente sin saber por qué.

Y si no son capaces de sacar las lecciones correctas, seguirán fracasando indefinidamente. De allí, entonces, el hartazgo de la población y el surgimiento de esa falsa «legitimidad» de la prótesis sustitutiva de la «mano dura» del autoritarismo y los golpes de Estado para restablecer supuestamente la gobernabilidad, aunque esta sea precaria por ser carente de legitimidad democrática.

Parlamentarismo y presidencialismo: equilibrios opuestos

La gobernabilidad es tensión en equilibrio. Un equilibrio indispensable entre la legitimidad «de entrada» y la legitimidad «de salida». Esto es, entre representación y gobernabilidad.

El equilibrio interno de la gobernabilidad varía, a su vez, según el sistema de gobierno.

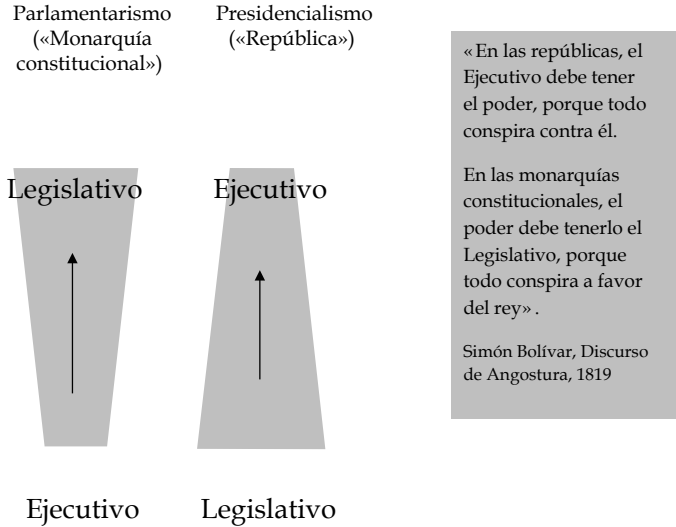
En el parlamentarismo –heredero de la monarquía constitucional–, el poder del parlamento se construyó históricamente arrancándole literalmente poderes al rey (a veces junto con la real cabeza). Pero su centro de gravedad era el rey, contra cuya gravedad se edificó el poder del parlamento.

En el presidencialismo, en cambio –la antigua república–, ocurre a la inversa: el centro de gravedad se halla en el pueblo y en el inmenso poder de sus representantes en el Congreso. El poder del Ejecutivo, en consecuencia, debe edificarse contra la poderosa gravedad del Legislativo.

En su Discurso de Angostura, pronunciado ante el Congreso de Venezuela en 1819, Simón Bolívar, quien tenía perfecta conciencia de estos dos equilibrios, los expresó impecablemente mediante la cita que aparece en el epígrafe de este ensayo y nuevamente en el gráfico n° 2.

Gráfico n° 2

Tensión en equilibrio. Parlamentarismo versus presidencialismo



Elaboración a partir de Robert Dahl (*Poliarquía*) y de Dieter Nohlen (legitimidades «de entrada» y «de salida»).

Bolívar advertía con claridad que estos dos sistemas tenían sus respectivos centros de gravedad (y sus equilibrios correspondientes) en puntos opuestos. En el parlamentarismo, el poder del Congreso contrapesa la gravedad principal, que es la del Ejecutivo. En el presidencialismo, a la inversa, el Ejecutivo necesita contrapesar la enorme gravedad de los representantes del pueblo en el Legislativo.

Por eso recomendaba Bolívar en 1819 a los parlamentarios venezolanos reunidos en Angostura elegir con claridad entre esas dos opciones. Pero si elegían la república como forma de gobierno, era forzoso darle el poder al Ejecutivo (de otro modo, él no aceptaría el encargo).

Había, pues, que elegir entre los dos equilibrios. El hecho histórico, sin embargo, es que, desoyendo el consejo de Bolívar, la mayoría de las nuevas naciones sudamericanas nacidas de la

Independencia eligió la combinación que no estaba permitida: ser una república y darle el poder al Legislativo por encima del Ejecutivo. Crearon así una quimera: un ser mitológico con la cabeza de un animal y el cuerpo de otro. En nuestro caso, un «híbrido» criollo de presidencialismo, de inspiración norteamericana, con parlamentarismo, de origen europeo.

En los casi dos siglos transcurridos desde entonces, la quimera ha devenido en una hidra que ha multiplicado sus cabezas. A las instituciones presidencialistas norteamericanas –y sus contrapesos constitucionales, como el *judicial review* de comienzos del siglo XIX– se han yuxtapuesto sin conciliar instituciones parlamentarias europeas de comienzos del siglo XX –como el Tribunal Constitucional, por citar solo ejemplo–. La consecuencia ha sido que, en varias democracias sudamericanas, en unas más que en otras –el caso peruano es el extremo–, se trastornó tempranamente el equilibrio de poderes.

George Tsebelis⁴ dice sobre el «equilibrio» al que se refería Bolívar, en términos de hoy:

(...) si los parlamentos son débiles en sistemas parlamentarios y fuertes en sistemas presidenciales, si los presidentes son débiles y los primeros ministros fuertes, no es por idiosincrasia o por razones aleatorias, sino porque el establecimiento de la *agenda* está controlado por el gobierno en los sistemas parlamentarios y por el parlamento en los sistemas presidenciales.

Tanto en el presidencialismo como en el parlamentarismo modernos el control de la «agenda» es la médula del poder (en disputa ahora también con el poder «fáctico» de los medios de comunicación). Pero el Ejecutivo pugna en desventaja por la agenda a consecuencia del desequilibrio de poderes. Es la consecuencia de haber elegido el presidencialismo como sistema de gobierno

⁴ Tsebelis, George. *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

para luego yuxtaponerle mecanismos diseñados para el sistema parlamentario, que tiene un equilibrio interno opuesto al del presidencialismo.

El precio que se paga por esta superposición desarticulada de sistema de gobierno es la trampa de la parálisis en el conflicto de poderes. César Delgado Guembes⁵ ha señalado que, a mayor simetría entre los poderes del parlamento y el gobierno, mayor el peligro de entramamientos:

(...) si le damos una misma tendencia política a ambos, parlamento y gobierno, habrá mayor estabilidad y proporcionalmente menor control crítico. (Pero) si damos posiciones políticamente opuestas a una y otra rama del Estado, la inclinación acelerará la facultad controladora del parlamento a niveles más críticos y en consecuencia la posibilidad de un gobierno estable disminuirá proporcionalmente.

Un sistema en equilibrio no es, pues, un universo inmóvil en la entropía final, donde todas las tendencias se han neutralizado entre sí. Es un sistema en movimiento. Y la agenda de ese cambio incesante es el objeto del poder y al mismo tiempo el camino hacia el poder.

Adelantaremos ahora una preocupación: con el pretexto equivocado de «modernizar» el equilibrio de poderes, en el Perú se ha multiplicado exponencialmente el número de organismos constitucionales hasta crear un desequilibrio estructural en sus relaciones recíprocas y, al mismo tiempo, un conflicto de competencias endémico permanente.

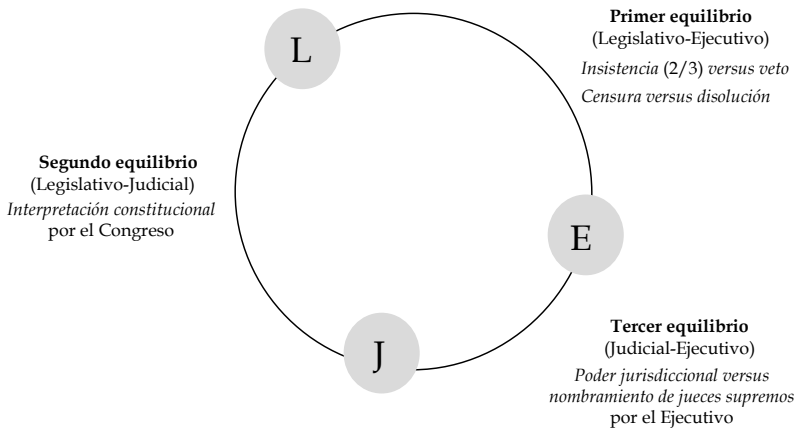
El gráfico n° 3, a continuación, presenta un sistema en equilibrio. No es el sistema originario de la división de poderes del *Espíritu de las leyes* de Montesquieu, ya que incorpora elementos históricos posteriores que no resultaron de la mesa de diseño de

⁵ Delgado Guembes, César. «La investidura: ¿confianza en la política del gobierno, o en el presidente de la República?». *Lecturas de Derecho Parlamentario*. Diplomado de Ciencia Política. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), abril del 2008.

la «ingeniería constitucional», sino del conflicto entre poderes en la vida política real, como el control constitucional (*judicial review*) surgido en Estados Unidos en 1802 de la histórica sentencia del juez Marshall en el caso Marbury versus Madison.

Tomaremos este «modelo» como punto de referencia para fines comparativos –como un tipo-ideal weberiano– sin pasar sobre él juicio de valor alguno.

Gráfico n° 3
Poderes en equilibrio



Elaboración propia.

El primer desequilibrio: Poder Legislativo versus Poder Ejecutivo

Auctoritas non veritas facit legem
(la autoridad, no la verdad, hace la ley)

Thomas Hobbes (1651)

El desequilibrio endémico entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el Perú es de antigua data. Proviene de la fallida elección de ser una república y darle el poder al Congreso. Esto ha determinado

la pérdida del equilibrio Legislativo-Ejecutivo en sus dos balances internos: (1) la facultad de la insistencia del Congreso versus la facultad de la observación (no veto) del Ejecutivo a las leyes del Congreso; y (2) la facultad de la censura de los ministros (y la vacancia presidencial declarada por el Congreso) versus la facultad del Ejecutivo de la disolución constitucional del Congreso.

El balance es desequilibrado en favor del Congreso en ambos casos. Por un extraño espíritu de compensación, sin embargo, hay un premio consuelo para el Ejecutivo disminuido de nuestra democracia de baja gobernabilidad: la delegación de facultades para legislar.

Contra la opinión comúnmente prevaleciente, en el Perú el sistema de gobierno presidencialista lo es solo en apariencia al haber sido trastornado hasta el punto de que es el Poder Legislativo, y no el Ejecutivo, el que realmente prevalece en el conflicto de poderes. Así pues, en la práctica, en nuestro país no existe el presidencialismo, como suele creer la sabiduría convencional en la materia, colocándonos incluso, equivocadamente, entre los países latinoamericanos de presidencialismo fuerte. En los hechos, se ha desnaturalizado el sistema de gobierno presidencialista en un intento inútil de impedir el autoritarismo contrapesando el poder presidencial con poderes desmedidos para el Congreso, el «primer poder del Estado».

Una anécdota puede ayudar a ilustrar este punto. En una visita hace algunos años al Congreso peruano de la senadora mexicana Beatriz Paredes –alta dirigente del Partido Revolucionario Institucional (PRI)–, se le preguntó si era cierto el mito de que el presidente mexicano es una especie de «rey sin corona». La senadora accedió a responder tres preguntas puntuales al respecto: sobre cómo funciona en México la vacancia presidencial, la censura de los integrantes del gabinete y la insistencia del Congreso ante los proyectos observados por el Ejecutivo. Sus respuestas sinceras y directas fueron: en México no existe la vacancia presidencial, tampoco existe la censura ministerial (se trata de secretarios y no de ministros) y aunque la insistencia del Congreso sí existe, requiere

del voto favorable de dos tercios del senado y dos tercios de la cámara de diputados, «lo que no ocurre casi nunca», dijo.

En el Perú, por comparación, la insistencia solo requiere la mitad de los votos de la única cámara, lo mismo que la censura de ministros. En cuanto a la vacancia de la presidencia, el requisito se elevó a dos tercios de los votos para evitar la remoción por «incapacidad moral permanente» de Alejandro Toledo. La conclusión de esta sencilla comparación, como puede verse, es que en México «manda» el presidente de la República, mientras que en el Perú lo hace el Congreso.

En nuestro caso, la arquitectura constitucional está diseñada de tal modo que, ante el conflicto de poderes, el «primer poder del Estado» prevalece siempre sobre el Ejecutivo.

El primer balance: insistencia versus observación

El primer desequilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo se expresa en dos desbalances del mecanismo interno de pesos y contrapesos (*checks and balances*).

El primero y más importante es el que opone la facultad del Legislativo de la insistencia en un proyecto de ley a la atribución del Ejecutivo de la observación de esa ley. Así, en el Perú, ya lo hemos señalado, cuando el Ejecutivo observa una ley, el Congreso puede insistir con solo la mitad de los votos del número legal de miembros de la única cámara.

Comparativamente, en Chile, Bolivia, Ecuador, Brasil, Argentina, México y Estados Unidos, el Congreso necesita dos tercios de cada una de las cámaras para insistir. Colombia pide solo más de la mitad, como el Perú, pero de cada una de las cámaras, además del pronunciamiento de su organismo de control constitucional. En Italia y en Francia, el gobierno puede pedir al parlamento nueva deliberación y hasta enviar el proyecto de vuelta al casillero inicial: a las comisiones. En Francia y Alemania se exige,

además, pronunciamiento del órgano constitucional. Todo ello ha sido diseñado, por ingeniería constitucional, para dificultar o al menos demorar, expresa y deliberadamente, la insistencia del parlamento en un proyecto de ley observado por el Poder Ejecutivo.

Cuadro n° 1

Primer desequilibrio. Proporción de votos requerida para la insistencia del Legislativo en las leyes observadas por el Ejecutivo, comparada con países de la región

Perú	1/2 de la única cámara
Colombia	1/2 de cada cámara + TC
Uruguay	3/5 de cada cámara
Ecuador	2/3 de la única cámara + TC
Bolivia	2/3 de las cámaras reunidas
Chile	2/3 de cada cámara
Brasil	2/3 de cada cámara
Argentina	2/3 de cada cámara
México	2/3 de cada cámara
EE.UU.	2/3 de cada cámara

Fuente: Alcántara, Manuel y Sánchez, Francisco. «Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n.º 112. Logroño: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pp. 53-76; y Planas, Pedro. *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2001.

No es imposible, pero sí infrecuente, que en cualquier parlamento existan dos tercios de los votos para casi cualquier finalidad. Ese es el límite de la insistencia. Se trata de una valla que otorga al Ejecutivo un veto efectivo sobre las leyes del Legislativo. Máxime si la votación se exige de cada cámara por separado.

Así pues, en todas esas democracias hay equilibrio y contrapeso en este primer balance, porque está asegurada la posibilidad de que el Ejecutivo pueda detener un proyecto de ley del que discrepa, incluso cuando el gobierno carece de mayoría parlamentaria. De igual modo, así también está asegurada la posibilidad de que el Congreso pueda prevalecer sobre el Ejecutivo, votando en ambas cámaras, si este comete una manifiesta arbitrariedad.

El Perú, en cambio, es una excepción. La única en el universo de los sistemas de gobierno presidencialistas sudamericanos: el Congreso insiste fácilmente con solo la mitad de los votos de la única cámara. Tal es su potestad y su prerrogativa. ¿Quién tiene entonces el control de la agenda?

Hay, por cierto, una larga historia detrás de cómo llegó el Perú a ser, en esta materia crucial, una excepción notoria a la norma latinoamericana. Un repaso histórico permite saber cómo funcionó el contrapeso en nuestras constituciones desde 1823 hasta 1993. En este sentido, son especialmente importantes, como veremos, la de 1933 (durante cuya vigencia se produjeron los golpes de Estado de 1948, 1962 y 1968) y la de 1979 (con la que se produjo el autogolpe de 1992). El cuadro n° 2 muestra la serie de gobiernos democráticos y autoritarios peruanos a lo largo de la vigencia de las tres constituciones del siglo XX: la de 1933, 1979 y 1993. Se indica en cada caso cuál fue el requisito para que el Legislativo pudiera ejercer la insistencia en una ley observada por el Poder Ejecutivo.

Cuadro n° 2

Primer desequilibrio. Proporción de votos requeridos para la insistencia del Congreso en las constituciones peruanas de 1993 a 1823 (y en la Constitución de Cádiz de 1812)

1993	1/2 del número legal de la única cámara
1979	1/2 del número legal de cada cámara
1939	3/5 de cada cámara (ley plebiscitaria de Benavides derogada en 1945)
1933	Mayoría simple (menos de la mitad) de las cámaras reunidas (disposición transitoria)
1920	Mayoría simple de cada cámara
1867	Mayoría simple de las cámaras reunidas
1860	Mayoría simple de cada cámara
1856	Mayoría simple de cada cámara
1839	Mayoría absoluta de cada cámara
1837	2/3 de cada cámara (ley de la Confederación Perú-Boliviana)
1834	Mayoría absoluta de cada cámara
1828	2/3 de la cámara de origen y mayoría absoluta de la otra
1826	Mayoría absoluta. Insistencia «a pluralidad» de ambas cámaras
1823	«Pluralidad absoluta» de 2/3 de los presentes (y al senado)
1812	«Pluralidad absoluta» y sanción real

Fuentes: Congreso de la República. *Constitución Política del Perú*. Lima: Congreso de la República, 2006; y García Belaunde, Domingo y Gutiérrez, Walter. *Las Constituciones del Perú*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 1993.

En las historias de la «patria vieja», diría Enrique Chirinos, es donde se halla el rastro de cómo se generó este primer desequilibrio en el balance insistencia versus observación. Como puede verse en el cuadro n° 2, en la primera mitad del siglo XIX y hasta la última Constitución conservadora (la de Agustín Gamarra de 1839), el movimiento pendular osciló entre los 2/3 de los votos y la mayoría absoluta (1/2). Claramente, después de la victoria final de los liberales, a la muerte de Gamarra en Ingavi, la consigna constitucional fue: todo el poder al Congreso.

Las Constituciones posteriores, las de la segunda mitad del XIX y hasta la de 1933 (que es la piedra de toque de esta historia), fueron, en cambio, unánimes: insistencia solo con mayoría simple (ni siquiera mayoría calificada de mitad más uno). Con la Constitución de 1933 no podía llegarse más lejos en facilidad: se lograba la insistencia con la mayoría simple de las cámaras reunidas en el Congreso, más fácil aún que la de las cámaras por separado.

La explicación del fenómeno histórico de ser el Perú una excepción a la norma regional salta a la vista: la insistencia con solo la mitad de los votos se mantuvo en 1979 porque fue una transacción. Se venía de una insistencia con solo mayoría simple, vigente durante toda la segunda mitad del siglo XIX y hasta la Constitución de 1933 incluida.

En 1933 el predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo era un hecho. Ante ello, hacia el final del gobierno *de facto* de Oscar R. Benavides (1933-39) –antes de convocarse las elecciones que ganaría el presidente Manuel Prado–, hizo aprobar por ley plebiscitaria de 1939 la elevación de la valla a 3/5 de cada cámara –en lugar de la mayoría simple dispuesta por la Constitución de 1933–. Así, aprobar la insistencia del Congreso en un proyecto de ley observado por el Ejecutivo requeriría 3/5 de los votos, algo difícil de conseguir.

Hay que notar, además, que la existencia misma de la facultad de la observación por el Ejecutivo estaba establecida apenas en una disposición complementaria de la Constitución de 1933.

La valla de los 3/5 para la insistencia del Congreso, pese a provenir de una dictadura y un plebiscito, estuvo vigente hasta 1945 durante todo el primer gobierno de Manuel Prado, quien se opuso a derogarla por una muy buena razón: evitar que su gobierno quedara maniatado por el Congreso.

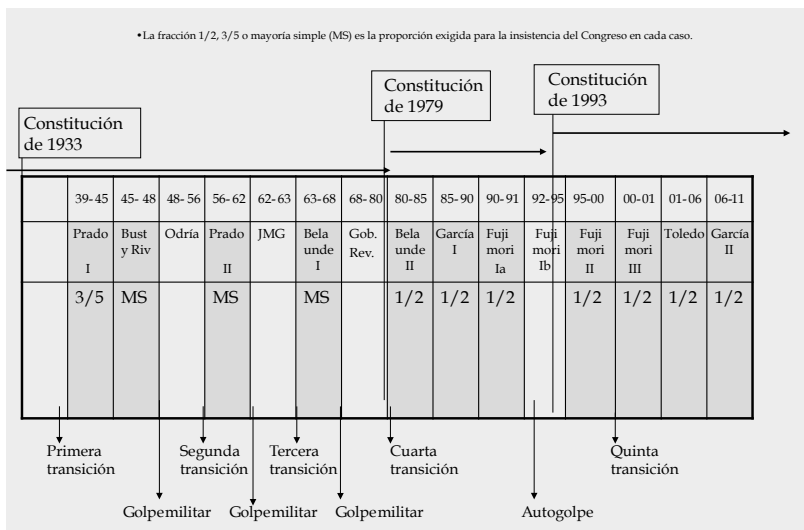
De hecho, las leyes plebiscitarias de Benavides fueron derogadas por el Congreso solo al llegar al poder el siguiente gobierno, el de José Luis Bustamante y Rivero. Con esa derogación volvió la plena vigencia de la Constitución de 1933 y con ella la insistencia con mayoría simple.

El propio presidente Bustamante, quien explicablemente prefería –igual que Prado– que se mantuviera la insistencia con 3/5 de la ley plebiscitaria, fue desoído. Tres años después, en medio del desgobierno y la crisis económica, caía el gobierno de Bustamante ante el golpe de Estado del general Manuel Odría.

El cuadro n° 3 muestra la sucesión de gobiernos democráticos y autoritarios durante la vigencia de las Constituciones de 1933, 1979 y 1993. Hay, desde luego, una compleja causalidad detrás de esas «transiciones» y «recaídas», pero parece una hipótesis válida que entre esas causas se encuentre la baja gobernabilidad de nuestra democracia producida por el endémico desequilibrio de poderes consagrado por la Constitución entre el Ejecutivo y el «primer poder del Estado» en el Perú, tal como precisamente en esa época se le llamó al Congreso.

Cuadro n° 3

Transiciones: insistencia legislativa versus observación del Ejecutivo



Elaboración propia.

El segundo balance: censura versus disolución

La insistencia versus la observación no es el único mecanismo desbalanceado en el equilibrio Legislativo-Ejecutivo en el Perú. También lo está el que opone la atribución del Legislativo de la censura de los ministros (y la declaración de vacancia de la presidencia de la República) versus la atribución del Ejecutivo de la disolución constitucional del Congreso.

Este desbalance es hoy mejor conocido a raíz de los acontecimientos políticos recientes, de manera que repasaremos esto solo muy brevemente.

Para censurar a un ministro de Estado, como se sabe, el Congreso peruano necesita solo la mitad del número legal de la

única cámara existente. Pese a que hasta hoy se recuerda vivamente en la memoria colectiva de los peruanos la incesante censura de gabinetes del primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968), que desembocaría en un golpe de Estado, la Constitución exige hasta hoy mismo solo la mitad de los votos para aprobar la censura (y solo el 25% de los votos para solicitarla).

Martín Tanaka recoge en el libro *Democracia sin partidos*⁶ un cuadro comparativo que mide en once países de la región los pesos y contrapesos en el balance entre la censura de ministros por el Legislativo y la disolución constitucional del Congreso por el Ejecutivo. El Perú aparece en penúltimo lugar.

Como contrapeso en ese balance, el Poder Ejecutivo dispone del mecanismo de disolución constitucional del Congreso cuando este ha censurado o negado confianza a dos gabinetes sucesivos (tres gabinetes en la Constitución de 1979). Sobre esto, César Delgado Guembes apunta un comentario que exime de toda explicación adicional: «(...) Se trata de una institución frágil (...). Basta no votarla. Si el gabinete no cuenta con una mayoría suficiente para vencer cuando menos la indiferencia, no podrá gobernar».

La disolución constitucional del Congreso, hoy en la agenda de coyuntura y por todos voceada, jamás ha sido efectivamente llevada a cabo en más de treinta años de vigencia del mecanismo, desde 1979.

No es difícil adelantar la conclusión de todo esto: el equilibrio de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo en el Perú no existe. Lo que hay no es equilibrio de poderes sino una jerarquía de poderes en la que el Legislativo prevalece sobre el Ejecutivo. Este desequilibrio nos condena a una democracia de baja gobernabilidad que recurrentemente desemboca en una crisis política o económica, que en el pasado ha normalmente terminado en autoritarismo.

⁶ Tanaka, Martín. *Democracia sin partidos, Perú 2000-2005*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2005.

Cuadro n° 4
Primer desequilibrio Ejecutivo-Legislativo
Balance censura versus disolución

Poderes presidenciales, 2002

Poderes no legislativos *

Chile	0.50 medio alto
Brasil	0.50 medio alto
México	0.50 medio alto
Ecuador	0.50 medio alto
Bolivia	0.50 medio alto
EE.UU	0.48 medio alto
América Latina	0.41 medio
Argentina	0.38 medio bajo
Uruguay	0.38 medio bajo
Venezuela	0.19 muy bajo
Perú	0.13 muy bajo
Colombia	0.00 muy bajo

* Promedio entre el voto de censura legislativo al gabinete y el poder presidencial para disolver el Congreso.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2004, 27 (anexo estadístico, tabla 45), en: Tanaka, Martín. *Democracia sin partidos, Perú 2000-2005*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2005.

Como pudo comprobar todo el país hace muy poco, para declarar la vacancia de la presidencia de la República, el Legislativo necesita hoy 2/3 de los votos de la única cámara. Hasta el 2003, sin embargo, se requería de solo la mitad (se elevó la valla para salvar de la vacancia a un presidente en particular, Alejandro Toledo). Y aunque este cambio no fue dado por las razones correctas, dicha medida se convirtió en el primer paso hacia el restablecimiento parcial del equilibrio, en al menos uno de los balances internos, entre el Legislativo y el Ejecutivo.

El premio consuelo de la delegación de facultades

Finalmente, el mecanismo que el marco legal ha terminado por consagrar en beneficio de una precaria gobernabilidad es el de la delegación por el Congreso al Poder Ejecutivo de facultades para legislar. Fueron las leyes plebiscitarias de Oscar R. Benavides las que establecieron en 1939, por primera vez en la historia del Perú, esta figura.

Y si bien la democracia es el régimen que debería asegurar la gobernabilidad, especialmente cuando el gobierno carece de mayoría parlamentaria, la arquitectura fallida de nuestra institucionalidad democrática determina que la gobernabilidad depende de que exista una mayoría parlamentaria propia del gobierno, o que esta se consiga «prestada» (con frecuencia al costo del «transfuguismo»). Cuando el gobierno carece de mayoría parlamentaria, no le es posible obtener del Legislativo el marco legal que juzga necesario para poner en marcha su plan de gobierno. En ese caso, el Ejecutivo en el Perú recurre inmediatamente al pedido de facultades delegadas. Cuando el Legislativo se las otorga –y siempre lo hace, como el gato que juega con el ratón–, el Ejecutivo promulga a continuación un paquete de leyes que suele ser de cientos de Decretos Legislativos (en el segundo gobierno de Belaunde fueron más de 200, en el primero de Fujimori fueron 117 y en el segundo de Alan García 97). Los gobiernos posteriores no han renunciado a esta sobreproducción legislativa pues saben que es su única oportunidad para gobernar con «libertad».

En el Perú, los Decretos Legislativos dictados por el Ejecutivo con facultades delegadas por el Congreso entran en vigencia de inmediato. El Ejecutivo suele abusar de las facultades delegadas y extralimitarse pues sabe que no tendrá otra oportunidad de obtener el marco legal que cree necesitar para gobernar. El Legislativo puede ejercer la facultad de revisar los Decretos Legislativos y, eventualmente, derogarlos, pero uno por uno.

Es así que la delegación de facultades para legislar es el «premio consuelo» del Poder Ejecutivo, mecanismo que con el tiempo se ha convertido en una práctica perversa.

La Constitución de 1933 pudo recoger la delegación de facultades, pero no quiso hacerlo. Francisco Eguiguren anota que «la asamblea constituyente descartó en este punto la propuesta del Anteproyecto Villarán de 1931, que sí consignaba la legislación delegada»⁷. Igual que la insistencia con 3/5 de los votos, la delegación de facultades fue recogida por las leyes plebiscitarias de Benavides de 1939, y derogada por el Congreso en 1945.

Al derogársela en 1945, el Ejecutivo quedó desprovisto de la posibilidad de obtener facultades para legislar. Cuál no sería la evidencia de su necesidad, sin embargo, que el propio Eguiguren señala que, durante el primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968), el parlamento llegó a otorgar «habilitación legislativa al gobierno recurriendo, claro está, a interpretaciones artificiosas (...)». Es decir, por vía flagrantemente inconstitucional.

La Constitución de 1979, a cambio de perpetuar el desequilibrio de poderes, eligió compensar al Ejecutivo con el «premio consuelo». Lo consagró en el artículo 188°. El propio Fernando Belaunde, precandidato nuevamente a la presidencia en 1979, y conociendo cómo el bloqueo legislativo (1963-68) había maniatado al gobierno, paralizado al país y precipitado el golpe de Estado, pidió por escrito a la Asamblea Constituyente que la delegación de facultades fuera incluida en la nueva Constitución. Recogiendo ese consejo, último recurso de una gobernabilidad sin equilibrio, la delegación de facultades quedó establecida en la Constitución de 1979, «sobre las materias y por el término que especifique la ley autoritativa».

⁷ Eguiguren, Francisco. «Dificultades y perspectivas para la construcción de la democracia en el Perú». *Contexto Internacional*, n° 1. Río de Janeiro: Revista del Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, 1985.

El cuadro n° 5 compara la Constitución de 1979 con la Constitución de 1993 en el tema de la delegación de facultades.

Cuadro n° 5
Primer desequilibrio. Delegación de facultades

1993	<p>Delegación de facultades sobre «materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa» (art. 104).</p> <p>(No puede delegarse reforma constitucional, tratados, leyes orgánicas, presupuesto y cuenta general. El presidente «da cuenta al Congreso de cada Decreto Legislativo»).</p> <p>Decretos de urgencia en materia económica y financiera, dando cuenta al Congreso, que puede derogarlos.</p>
1979	<p>Delegación de facultades «sobre las materias y por el término que especifique la ley autoritativa» (art. 188°).</p> <p>Proyectos de urgencia con preferencia en el Congreso.</p>
1933	<p>No existe delegación de facultades en el texto constitucional.</p> <p>Se introdujo por ley plebiscitaria, entre 1939 y 1945, para legislar solo durante el receso del Congreso.</p>

Fuentes: Congreso de la República. *Constitución Política del Perú*. Lima: Congreso de la República, 2006; y García Belaunde, Domingo y Gutiérrez, Walter. *Las Constituciones del Perú*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 1993.

La solución correcta para restablecer el equilibrio de poderes sería dar el paso, como en el caso de la vacancia presidencial, de exigir si no dos tercios al menos tres quintos de los votos del Congreso para la censura ministerial y también para la insistencia del Congreso en las leyes observadas por el Ejecutivo. Volver al requisito de los tres quintos del voto, como en la legislación plebiscitaria de 1939-45, para la insistencia, en lugar de solo más de la mitad de votos como hoy, devolvería un mejor balance al sistema de gobierno que nos condena a una democracia de baja gobernabilidad e impide al sistema de partidos evolucionar hacia el pluralismo moderado. Nuestra democracia depende de restablecer un balance adecuado de pesos y contrapesos entre los poderes.

En defecto de esa posibilidad, una solución provisional para establecer un mejor balance de poderes es el retorno a la

bicameralidad, que encapsula el conflicto dentro del Legislativo, entre ambas cámaras, y lo retira del ámbito de la relación del Legislativo con el Ejecutivo, donde a cada paso se pone en peligro la gobernabilidad.

Mientras nada de esto ocurra, la delegación de facultades seguirá siendo el único modo en que el Ejecutivo puede gobernar.

El equilibrio de poderes debe ser restablecido según las necesidades de una democracia para el siglo XXI. Eso supone que ningún poder del Estado se halle en condiciones de maniatar al gobierno, paralizar al país e impedirle a la democracia la eficacia necesaria para «resolver los problemas». Nadie debe tener esa clase de poder en una democracia.

A modo de conclusión

Tanto la comparación con los otros países de la región como la serie histórica del proceso constitucional peruano (1933, 1939, 1945, 1979 y 1993) muestran que en el Perú el Legislativo ha prevalecido de manera permanente durante todo el siglo XX sobre el Ejecutivo, aunque en unas épocas bastante más que en otras.

El desequilibrio Legislativo-Ejecutivo ha ido variando a lo largo de cinco períodos bien marcados:

- Entre 1933 y 1939, cuando existe un marcado desequilibrio, generado por la insistencia con mayoría simple.
- Entre 1939 y 1945, cuando el desequilibrio es controlado por el Ejecutivo unilateralmente hasta casi restablecer el equilibrio mediante la legislación plebiscitaria de 1939, que exige tres quintos de los votos para insistir y establece la primera delegación de facultades en el Perú.
- Entre 1945 y 1979, cuando el desequilibrio regresa violentamente a su estado inicial de 1933, con graves consecuencias para la gobernabilidad y la estabilidad de la democracia: en 25 años ocurren tres golpes de Estado.

- Entre 1979 y 1993, cuando el desequilibrio se reduce nuevamente, pero no es controlado: continúa desestabilizado y afectando la gobernabilidad de la democracia. Sobreviene el autogolpe de 1992.
- Entre 1993 y el 2018, cuando el desequilibrio permanece básicamente igual que en el período anterior, con tendencias encontradas dentro de una situación de aparente estancamiento.

Vivimos pues sobre un barril de pólvora. Los recientes acontecimientos una vez más nos han mostrado la realidad.

El gobierno de Dios y de la derecha*

Alberto Adrianzén M.

Sumilla

La intención de este trabajo es destacar la importancia que hoy tiene la religión en la política nacional e internacional. Asimismo, mostrar cómo determinadas corrientes «cristianas», tanto del mundo católico como del evangélico y pentecostal, y neopentecostal, caminan a transformarse en grupos de presión y de poder poniendo en marcha propuestas fundamentalistas, integristas y conservadoras al mismo tiempo. Los evangélicos, ya no solo «evangelizan» sino que también, en algunos casos, influyen decididamente en la política y en la vida cotidiana, mientras que otros pretenden conquistar el poder. Como dice el epígrafe, buscan «meter a Dios en el gobierno» para recortar derechos que las sociedades laicas y democráticas han ido ganando a lo largo del tiempo. Por ello, conocer quiénes son, de dónde vienen, cómo han crecido y cuáles son ahora sus nuevas estrategias, nos parece importante para preservar estos derechos democráticos y, diría, hasta las mismas sociedades democráticas. Conocerlos, por ello, excede largamente a un interés académico. La razón es que estamos frente a un cambio de época, pero también frente a actores que son, muchos de ellos, políticos con un rostro religioso, que coordinan y actúan internacionalmente, y que hoy buscan transformar el mundo a imagen y semejanza de sus creencias religiosas e ideas conservadoras.

*La salvación que Costa Rica necesita
es meter a Dios en el gobierno*

Fabricio Alvarado

Desde hace algún tiempo la preocupación por el crecimiento de las corrientes evangélicas (tanto pentecostales como neopentecostales) y su importancia en la vida política en América Latina ha ido creciendo de manera importante. El papel que jugó Fabricio Alvarado, militante evangélico, en las últimas elecciones presidenciales en Costa Rica; la contribución de estos grupos evangélicos en la victoria del NO en el referéndum sobre los Acuerdos de Paz en Colombia en 2016; así como la aparición de grupos religiosos de fachada civil como es «Con mis hijos no te metas» en el Perú y otros países de la región, ratificaron esta preocupación. Sin embargo, ha sido el reciente triunfo en las elecciones presidenciales de Brasil de Jair Bolsonaro lo que

* Este texto, que es una parte de uno más extenso, fue redactado en el mes de febrero de este año a pedido del Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos (Promsex). En esta versión se han suprimido algunos partes donde se menciona el avance del evangelismo en la región, poniéndose énfasis en el desarrollo en nuestro país de esta corriente religiosa, incorporándose nuevos pasajes que consideramos importantes ya que ayudan a un mejor conocimiento de este fenómeno.

ha terminado por prender todas las alarmas. Bolsonaro es un exmilitar que ha prometido acabar con el progresismo en su país y en la región. Que afirma que los negros, mujeres y homosexuales son seres inferiores. Bolsonaro, además, está ligado al mundo evangélico, en especial a las llamadas Asambleas de Dios, que son un grupo de iglesias en diversos países y agrupadas en concilios y convenciones que se definen como cristianos, protestantes, evangélicos y pentecostales. Según datos suministrados por la propia organización, el 2015 contaban con 67 992 330 miembros, 365 157 iglesias, 388 472 ministros y 2474 institutos bíblicos en los que estudiaban 158 322 alumnos. Y si bien las Asambleas de Dios pertenecen a la asociación nacional de iglesias evangélicas de sus respectivos países o regiones, y a la Fraternidad Mundial Pentecostal, desaprueban el ecumenismo con organizaciones religiosas contrarias a su declaración de fe y no están afiliadas al Consejo Mundial de Iglesias. Así pues, sin duda, bajo este panorama regional, actualmente los evangélicos están presentes religiosa y políticamente en toda América Latina.

Los evangélicos en el Perú

En el Perú, las corrientes evangélicas (y pentecostales) también han mostrado avances importantes en el mundo de la política, sobre todo desde la década de los noventa del siglo XX. José Luis Pérez Guadalupe, en su interesante libro *Entre Dios y el César*¹, luego de hacer un recorrido histórico sobre el mundo religioso católico, evangélico y cristiano en la región y en el país, señala que hay tres momentos en esta última oleada religiosa en el Perú

¹ Pérez Guadalupe, José Luis. *Entre Dios y el César. El impacto político de los evangélicos en el Perú y América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Social Cristianos (IESC) - Fundación Konrad Adenauer, 2017. Ver en: goo.gl/ALf8GU

El autor es doctor en Ciencia Política y licenciado canónico en Sagrada Teología. Fue ministro del Interior durante el gobierno de Ollanta Humala.

que define como evangélica y pentecostal: «El primero estuvo muy relacionado con la etapa más autoritaria del gobierno de Alberto Fujimori (luego de 1992). En esa oportunidad los sectores evangélicos que participaban en política se hicieron eco del discurso populista del fujimorismo».

El segundo momento, según este autor:

(...) se vincula con los intentos de ascenso al poder del partido Restauración Nacional y de su líder histórico Humberto Lay, quien, emulando a Alberto Fujimori, intentó construir un liderazgo lo suficientemente carismático que le permitiese contar con el voto evangélico, que en ese entonces (y hasta ahora) transitaba por diferentes opciones electorales. Por primera vez, Humberto Lay utilizó su imagen de 'pastor' para brindar confianza al electorado evangélico (y no evangélico) para que apoyase su candidatura presidencial. Este período coincide con una nueva manera de autodenominarse de parte del neopentecostalismo; dejaron de lado el nombre de 'evangélicos' para preferir el uso de la palabra 'cristianos'. Este cambio en la estrategia de presentación del neopentecostalismo se produjo al mismo tiempo que este sector logró una mayor hegemonía religiosa al interior del propio mundo evangélico, llenando el vacío de liderazgo dejado por los evangélicos de la 'misión integral', quienes, por distintas razones, se replegaron en el escenario público y religioso.

El tercer momento de la participación política de los «cristianos conquistadores» del mundo neopentecostal, afirma Pérez Guadalupe:

(...) tiene que ver con una estrategia política de nivel global, basada en la construcción de relaciones con los sectores norteamericanos y evangélicos neoconservadores del Partido Republicano en los Estados Unidos, en la puesta de relieve de una 'agenda moral' y en el empleo de un lenguaje pseudocientífico para tratar de convencer a la población evangélica de otras líneas pastorales; pero, su objetivo también es alcanzar puntos de encuentro y consenso con sectores católicos en temas provida y profamilia. Vemos pues, que estos hábiles 'cristianos conquistadores' aprendieron a dialogar y a coordinar agendas públicas con grupos diversos, para buscar legitimidad política en otros horizontes de la sociedad civil, más allá de sus iglesias (supuestamente) ya aseguradas.

Uno de estos grupos que destaca por su activismo y figuración pública es el llamado «Con mis hijos no te metas», que es una repetición de un movimiento similar surgido en Miami (EE.UU.) y que también podemos encontrar en otros países de la región, como afirma Carlos Bedoya². «Con mis hijos no te metas» está compuesto principalmente por padres de familia católicos y cristianos. Nace en Lima, el 26 de diciembre del 2016, como una «respuesta ciudadana» a las políticas públicas del gobierno que implementan el llamado «enfoque de género», al que ellos denominan «ideología de género», en la educación y en las demás áreas del aparato estatal. Según sus más importantes voceros, la llamada ideología de género es parte de una conspiración internacional que busca construir un Nuevo Orden Mundial para «homosexualizar» al país, promover el aborto o provocar inestabilidad en el núcleo familiar. Y si bien estas ideas y grupos están ligados a un discurso y a una pertenencia religiosa, sus demandas son presentadas como ajenas al tema religioso.

En una entrevista a Christian Rosas, hijo del congresista Julio Rosas, integrante de la Coordinadora Nacional Pro Familia³ y vocero del colectivo «Con mis hijos no te metas», afirma lo siguiente:

La mayoría somos un grupo independientemente religioso (se refiere a 'Con mis hijos no te metas') porque nuestro pedido no tiene nada que ver con la religión, nuestro pedido es de carácter ciudadano. Los que

² #ConMisHijosNoTeMetas es un *remake* de la campaña estadounidense «Save our children» (1977), diseñada y lanzada por cristianos fundamentalistas en contra de una ordenanza municipal del condado de Dale en Florida que prohibía la discriminación por razones de orientación sexual (mismo tema que originó la formación de la Coordinadora Nacional Pro Familia –Conapfam– en el 2011 en Lima). Ver: Bedoya, Carlos. «¿Quiénes son #ConMisHijosNoTeMetas?». *carlosbedoya.lamula.pe*, Lima, 8 de enero del 2017. En: goo.gl/uRqV4i

³ Hoy los líderes de las iglesias cristianas más radicales y fundamentalistas que hay en el Perú están agrupados en la Coordinadora Nacional Pro Familia (Conapfam).

participan con mayor frecuencia son evangélicos, católicos, pero no tiene nada que ver con la religión⁴.

Por otro lado, el diario *El Comercio* afirma que existiría una «bancada evangélica» que estaría integrada por cinco congresistas de tres bancadas distintas y orientaciones religiosas diversas, que tienen como eje de su trabajo parlamentario una agenda «provida» y «profamilia». Lo que buscan, como afirma uno de sus miembros: «es poner a la familia como el centro de las políticas públicas»⁵. A ellos se sumarían otros cuatro parlamentarios que coinciden casi siempre con las propuestas de esta bancada. Todos ellos son los grandes opositores a las llamadas políticas de género y abiertamente contrarios a todo lo que represente derechos sexuales y reproductivos, igualdad de género y derechos de las colectividades *Gays*, *Lesbianas*, *Bisexuales* y *Trans* (GLBT).

Según el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para el 2016, existían, además de la católica, 105 entidades religiosas y 16 entidades misioneras. Sin embargo, es probable que el número sea mayor. Esta cifra coincide con la información proporcionada por el Concilio Nacional Evangélico del Perú (Conep) que es la institución que representa a las iglesias evangélicas del país ante el Estado y la sociedad peruana. Según el Conep, hay también 105 iglesias inscritas en esta institución. Lo curioso es que dicha cifra es del 2009, lo que indicaría que posiblemente el número de iglesias evangélicas haya aumentado y que no hayan sido registradas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Según el diario *Correo*, existen en el país 18 mil templos evangélicos⁶.

⁴ Entrevista con Christian Rosas. «Con Mis Hijos No Te Metas: Vocero del colectivo cree que material escolar es abusivo». *Perú21*, Lima, 19 de enero del 2017. Ver en: goo.gl/ZAyBX7

⁵ Hidalgo Bustamante, Martín. «La influencia evangélica en el Congreso». *El Comercio*, Lima, 12 de noviembre del 2017. Ver en: goo.gl/vkmqMA

⁶ Llanos Peña, Grecia. «La Iglesia evangélica tiene 18 mil templos en el Perú». *Correo*, Lima, 5 de enero del 2015. Ver en: goo.gl/1qcpGv

Por otro lado, es importante anotar que la ley n° 29635, aprobada por el Congreso y promulgada en diciembre del 2010 durante el gobierno de Alan García, les otorgó a los grupos cristianos casi los mismos privilegios de los que gozan hoy la Iglesia católica: «Las entidades religiosas gozan de las donaciones y beneficios tributarios existentes siempre que cumplan con los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico nacional» (artículo 11). Esta ley fue promovida en ese entonces por la congresista Mirta Lazo, esposa del pastor y «apóstol» de la comunidad evangélica Agua Viva, Pedro Hornung Bobbio. La excongresista Lazo es considerada una «profeta» en esa comunidad.

Según una investigación realizada por la web *Wayka*⁷ sobre la comunidad Agua Viva, esta ha comprado el Gran Teatro Auditorio Amauta por seis millones de dólares, convirtiéndolo «en uno de los lugares de adoración evangélica más grande del país por la familia Hornung-Lazo». Esta familia también ha «destinado el inmueble [el auditorio Amauta] para promover eventos del colectivo ‘Con mis hijos no te metas’ y actividades proselitistas para las candidaturas presidenciales de Luis Castañeda Lossio el 2011 y Keiko Fujimori en 2016».

La comunidad Agua Viva tendría relaciones con grupos religiosos norteamericanos. El 15 de julio del 2010, las entonces congresistas Mirta Lazo y Luisa Cuculiza, rindieron homenaje al pastor estadounidense Bill Gothard⁸, fundador y presidente del instituto Basic Life Principles, una corporación sin fines de lucro dedicada a servir a la juventud y a las familias por medio de los líderes ordenados por Dios⁹. Gothard, además, es partidario de

⁷ «Los millonarios negocios de las iglesias evangélicas». *wayka.pe*, Lima, 11 de setiembre del 2018. Ver en: goo.gl/8Nwoii

⁸ «Excongresista de Agua Viva promovió ley que favorece a su iglesia». *La República*, Lima, 16 de agosto del 2017. Ver en: goo.gl/vnLc75

⁹ Ver: www.editorialunilit.com/authors/bill-gothard/

la «supremacía del blanco». El Ministerio Público ha pedido que la familia Hornung-Lazo sea investigada por lavado de activos.

La ley n° 29635 no es la única norma que otorga beneficios a los grupos cristianos en el Perú, entre los cuales destaca la exoneración de impuestos. Según la Ley de Tributación Municipal, las entidades religiosas están exoneradas de los impuestos de rigor por adquirir propiedades (alcabala) o vehículos, además de no tener que pagar el impuesto predial. En base a la Ley de Impuesto General a la Renta, las entidades religiosas no católicas están exoneradas hasta el 2018 de pagar el Impuesto General a la Venta (IGV) por las actividades económicas que realicen en el país. La importación de bienes, así como las donaciones extranjeras, también se encuentran inafectas a los impuestos si se trata de iglesias¹⁰.

Para que se tenga una idea de cuánto ingresa de dinero a estos grupos: el Movimiento Misionero Mundial, dirigido por el pastor Rodolfo González, logró recaudar 34 millones de soles por concepto de donaciones entregadas por sus feligreses entre el 2005 y el 2010. Estas «ofrendas y diezmos», según el Pastor González, citado en la referida investigación de Wayka: «son la principal fuente de financiamiento de un impresionante número de emisoras de televisión y radio, colegios, institutos, propiedades, vehículos y otros negocios propios». Este grupo ha sido investigado también por lavado de activos.

Un personaje importante en el mundo, tanto evangélico como político, es Julio Rosas, pastor del grupo Alianza Cristiana Misionera. Rosas fue elegido congresista el 2011 por el partido fujimorista Fuerza Popular y reelegido el 2016 por el partido Alianza para el Progreso (APP), del cual renunció en diciembre del año pasado al votar su bancada en contra de la vacancia presidencial ese mismo mes. Rosas, en una carta dirigida a César Acuña, presidente de APP, afirma: «(...) He decidido presentar mi

¹⁰ «Ex congresista de Agua Viva promovió ley que favorece a su iglesia». *La República*, 16 de agosto de 2017. Ver en: goo.gl/MCNCDE

renuncia irrevocable al partido y a la bancada de APP, que frente a la corrupción financiera (Odebrecht) e ideología (género) que afecta al país no ha sabido sentar una posición de lucha permanente y clara»¹¹. Rosas, además, es uno de los principales voceros del grupo «Con mis hijos no te metas» y está vinculado a grupos de ultraderecha de Estados Unidos.

Como parte de estos avances del sector evangélico y/o cristiano, en noviembre del 2017 el Congreso de la República, mediante una ley, aprobó que el 31 de octubre de cada año se celebre el Día Nacional de las Iglesias Cristianas Evangélicas en el Perú. Finalmente, desde hace unos años se ha incorporado a las festividades nacionales el *Te Deum* evangélico. Es el partido Fuerza Popular, identificado con el fujimorismo, el que más relaciones tienes con estos grupos religiosos.

La reacción católica, la nueva evangelización y los nuevos espacios de convergencia

Si bien muchos observadores han puesto énfasis en que el documento de la Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y de El Caribe, llevada a cabo en Aparecida (Brasil) el 2007, ratifica, una vez más, su compromiso con los pobres, es importante señalar que, en ese mismo documento, redactado en ese entonces por quien sería más tarde el Papa Francisco, se llama a una nueva «misión» en la región. Es decir, a una suerte, si cabe el término, de reevangelización como respuesta al avance evidente tanto de los evangélicos como también de los pentecostales y neopentecostales.

Esta nueva «misión» o reevangelización tiene lugar en el marco de un largo periodo conservador en la Iglesia católica que representó el papado de Juan Pablo II (1978-2005). Juan Pablo II fue

¹¹ «Julio Rosas renunció a APP tras votar por vacancia de PPK». *El Comercio*, Lima, 22 de diciembre del 2017. Ver en: goo.gl/E8UnHJ

un Papa, originario de Polonia, promotor del anticomunismo y de un cristianismo conservador «enemigo del laicismo y a favor de la abstinencia sexual», como señala Gastón Pardo¹². También fue enemigo de la Teología de la Liberación y promotor y protector, al mismo tiempo, de grupos ultraconservadores como el Opus Dei, Sodalicio de Vida Cristiana, los Legionarios de Cristo, los Caballeros de Malta, entre otros. Pardo, en su artículo, menciona además algunos grupos internacionales protestantes, como Focus on the Family, creado en Estados Unidos, quienes colaboran en esta etapa con el activismo católico.

Esta coincidencia entre una nueva reevangelización católica en un momento conservador y un crecimiento del evangelismo pentecostal y neopentecostal crearon las condiciones para la convergencia de un mismo discurso basado en una moral igualmente conservadora y hasta puritana entre católicos y «cristianos» conservadores y reaccionarios¹³. La antigua polémica entre católicos y protestantes –que pasó por un momento de encuentro y de promoción del ecumenismo– terminó por ser desplazada por esta otra convergencia. Los mejores ejemplos de esta nueva convergencia son el «combate» de ambos sectores a la llamada «ideología de género» y la participación activa en las «Marchas Por la Vida», donde concurren católicos y evangélicos que buscan «cristianizar» la sociedad y el país.

Una breve digresión: integrismo, fundamentalismo y conservadurismo

Según el *Diccionario de política* de Norberto Bobbio y otros, la palabra «integrismo»:

¹² Pardo, Gastón. «Los católicos conservadores en América Latina». *voltairenet.org*, París, 30 de abril del 2004. Ver en: goo.gl/UxKd4Q

¹³ El colectivo «Con mis hijos no te metas» peruano, pues hay otros en la región, es un buen ejemplo de esta convergencia.

(...) tiene su connotación precisa a partir de la segunda mitad del siglo XIX, para indicar una concepción global y unitaria del cristianismo, no sólo porque reafirma la intangible integridad doctrinal, sino también y sobre todo porque se representa como un sistema de vida y pensamiento aplicados a todas las necesidades de la sociedad moderna. (...) Las premisas de la concepción integral del catolicismo se encuentra en el Syllabus de Pio IX (1864), donde se reafirma en términos explícitos la imposibilidad para la iglesia (católica) de reconciliarse con la sociedad moderna, por cuanto dicha sociedad quiere excluir a la iglesia y la religión de la vida pública. A una concepción laica y privada de la religión, la iglesia opone su concepción confesional e integral¹⁴.

Por otro lado, el «fundamentalismo»:

(...) en un sentido general, se denomina la corriente de pensamiento que promueve el sometimiento absoluto a determinada doctrina o práctica de manera intransigente. La palabra, como tal, deriva de ‘fundamental’, que se refiere a lo que sirve de fundamento o es básico para algo, y se compone con ‘-ismo’, que indica ‘doctrina’ o ‘movimiento’. En este sentido, el fundamentalismo ha estado históricamente asociado a corrientes ideológicas o religiosas que imponen el absoluto acatamiento de sus preceptos, establecidos en los libros sagrados o fundacionales, y que no admiten ningún tipo de réplica o interpretación contextual o actualizada de su doctrina¹⁵.

Se dice que el integrismo es de origen católico, mientras que el fundamentalismo de origen protestante.

Lo que quiero decir es que, si bien ambas posturas religiosas comparten un rechazo al mundo moderno y al proceso de secularización de la sociedad y del poder político que promueve esta secularización, un fundamentalista no necesariamente es un integrista, pero un integrista sí es al mismo tiempo un fundamentalista. Un ejemplo de grupos fundamentalistas no integristas podrían ser los judíos ultraortodoxos (uno de estos

¹⁴ Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de política*. México D.F.: Siglo XXI, 2000.

¹⁵ Ver: www.significados.com/fundamentalismo/

grupos son los jasídicos) interesados solamente en mantener una forma y estilo de vida muy apegado a su religión y a sus ritos. Un ejemplo contrario, es decir, que combina ambas características, sería hoy los sectores islámicos radicales, que buscan recrear un antiguo califato; pero también muchos grupos y sectas religiosas en EE.UU. y en otros países. Sin embargo, quisiera señalar que para otros la palabra más adecuada es «fundamentalistas». Karen Armstrong afirma:

(...) estos fundamentalistas parten de la convicción de que luchan por la supervivencia de su fe en un mundo que mantiene una actitud sistemáticamente hostil a la religión. Libran una guerra contra la modernidad laica y, a lo largo de su lucha, han conseguido resultados reseñables¹⁶.

En este punto me interesa hacer algunas precisiones sobre lo que podemos llamar el «nuevo integrismo (o fundamentalismo) religioso-político en EE.UU.», por su importancia en la expansión del nuevo «cristianismo» en la región.

La primera es que el surgimiento de la Iglesia de los mormones, fundada por el estadounidense Joseph Smith en 1830, y llamada también El Movimiento de los Santos de los Últimos Días, significó, como dice Harold Bloom: «una separación mucho más radical con la tradición protestante»¹⁷. Para Bloom, la religión de los mormones es una religión auténticamente norteamericana. En ese mismo siglo surgieron otros grupos religiosos propios de EE.UU., como los Bautistas del Sur o los Testigos de Jehová, que ligaban sus creencias religiosas a la idea, al igual que los mormones, de un EE.UU. como una tierra y nación bendecidas por Dios que tenía un destino especial en el mundo.

¹⁶ Armstrong, Karen. *Orígenes del fundamentalismo. En el judaísmo, cristianismo y el islam*. Barcelona: Tusquets Ediciones, 2008.

¹⁷ Bloom, Harold. *La religión en los Estados Unidos. El surgimiento de la nación postcristiana*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.

La segunda es el crecimiento del fundamentalismo en EE.UU. a inicios del siglo XX y sus estrechas vinculaciones con una pensamiento claramente conservador y anticomunista. Fue ese fundamentalismo que abrió pasó a lo que hoy se conoce como el «pentecostalismo» en 1906. Fue la moral puritana y conservadora de estos grupos religiosos y de sectores sociales «cristianos» la que logró la prohibición del alcohol (1920-1933), llamada la «ley seca», como también la que enfrentó políticamente en esos mismos años a lo que Frederick Lewis llama el «Gran Espantajo Rojo»¹⁸, es decir, comunistas, socialistas y sindicalistas, y también la que se opuso a la enseñanza de la teoría de la evolución de Darwin en los colegios defendiendo el «creacionismo» como la verdadera explicación del universo. Esa época fue conocida como «la intolerancia de los veinte». Seymour M. Lipset y Earl Raab afirman que:

La década que siguió a la terminación de la Primera Guerra Mundial atestiguó, aparentemente, el triunfo de los moralistas cruzados protestantes del siglo anterior. De hecho, fue un triunfo de la reacción en una época de reacción, la última y desesperada protesta de un protestantismo decimonónico en trance de desaparecer. Y fue durante este periodo cuanto la pauta del extremismo derechista adopto algunas de sus particulares características del siglo XX, como resultado en parte, de la nueva participación de los Estado Unidos en los asuntos mundiales, y de la cambiante naturaleza del mundo¹⁹.

Un ejemplo de ello, años después, fue el llamado «macartismo».

La tercera fue la posterior diversidad, fragmentación y multiplicación de los grupos religiosos en EE.UU.²⁰. Su epicentro

¹⁸ Lewis, Frederick. *Apenas ayer*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba), 1964.

¹⁹ Lipset, Seymour M. y Raab, Earl. *La Política de la sinrazón*. México D.F.: Fondo de (Cultura Económica, 1983.

²⁰ Hay que tomar en cuenta que en el «mundo protestante», pero sobre todo en el evangélico, la disidencia no se considera una herejía. Al no existir una estructura de poder institucional y centralizada que monopoliza la palabra, como en el «mundo católico», la diversidad y el pluralismo son posibles.

fue el pentecostalismo. Según *The Socioeconomic Contributions of Religion to American Society: An Empirical Analysis*: «[hay] más de 344.000 congregaciones a lo largo de Estados Unidos (que) emplean colectivamente a cientos de miles de trabajadores, y compran bienes y servicios por valor de millones de dólares»²¹.

La cuarta es la vinculación de estos grupos religiosos con el poder político y con el pensamiento conservador y neoliberal. Ello fue consecuencia de la reacción de la derecha norteamericana frente del avance del liberalismo en los años cincuenta y sesenta que buscó establecer mayores controles en el uso de armas, proscribir la pena muerte, promover la igualdad racial, la discriminación positiva, el aborto y los derechos civiles. Un dato importante fue el avance de derechos civiles, en especial de los sectores afronorteamericanos, que permitió que muchos demócratas, en especial del Sur, pasaran a militar y votar por el partido Republicano y sus posiciones de derecha «ya que la gente de los derechos civiles ha intentado ir demasiado rápido»²². A ello habría que agregar los movimientos pacifistas y de protesta contra la guerra de Vietnam, la lucha de los afroamericanos, el movimiento feminista y homosexual, el movimiento *hippie*, todos los cuales planteaban nuevos estilos de vida y cambios en la política en EE.UU. Como afirman John Micklethwait y Adrian Wooldridge²³:

(...) el primer alarido de furia de la nación conservadora llegó con la campaña presidencial de Barry Goldwater en 1964 que no solo representó a lo que se llamaría también 'la mayoría silenciosa' sino que redefinió el republicanismo como una filosofía antigubernamental.

²¹ Sherwood, Harriet. «La religión en Estados Unidos mueve más dinero que 'Google y Apple juntos'». *eldiario.es*, Madrid, 17 de setiembre del 2016. Ver en: goo.gl/j473H5

²² Krugman, Paul. *Después de Bush. El fin de los «neocons» y la hora de los demócratas*. Barcelona: Edit. Crítica, 2008.

²³ Micklethwait, John y Wooldridge, Adrian. *Una Nación Conservadora. El poder de la derecha en Estados Unidos*. Buenos Aires: Debate, 2006.

Estos mismos autores señalan:

El ascenso gubernamental de Goldwater coincidió con un creciente fermento intelectual en la derecha, fermento que estaba transformando el ala 'no me entero de nada' del partido en el ala 'lo sé todo' formada por autodidactas que escrutaban la *National Review* de Friedrich Hayek, Milton Friedman y William F. Buckley.

Este proceso de hegemonía conservadora se consolida con el triunfo de Ronald Reagan en 1980. Reagan fue un actor de cine, un militante del anticomunismo en la era del macartismo y un activo cristiano. Uno de sus «triunfos» fue legitimar el discurso neoliberal al afirmar que el «problema es el gobierno». Es bajo su administración que se crea la palabra «reaganomics», también llamada la «economía de la oferta». Reagan, además, reactivó la «guerra fría» e introdujo definiciones morales en el manejo de su política exterior al llamar a la ex-Unión Soviética «el imperio del mal»²⁴. El expresidente francés, Francois Mitterrand definió a Reagan como un hombre que «tenía dos religiones: la libre empresa y Dios, el Dios cristiano».

Por eso no nos debe extrañar que, en 1992, un año después del fin de la Unión Soviética, sea un demócrata, paradójicamente el expresidente Bill Clinton, el que anuncie al mundo «el final del Estado de bienestar tal como lo conocemos» y el «final del gran gobierno», verdaderos buques insignia del viejo liberalismo norteamericano. Era el fin del viejo liberalismo norteamericano que abrió las puertas para que estos procesos que combinan religión cristiana, política conservadora y neoconservadora, con economía neoliberal, se profundicen y se expandan. Primero, bajo la administración de George Bush hijo, un presidente

²⁴ En esos años también aparecieron los llamados «neoconservadores», muchos de ellos ex marxistas que manejaron la política exterior de ese país. La hegemonía neoconservadora incluso creó una nueva teología. Su intelectual fue un filósofo y católico conservador, Michael Novak, que publicó en 1993: *La ética católica y el espíritu del capitalismo*.

amigo del reverendo ultraconservador Billy Graham y lector obsesivo de la Biblia (se dice que la leía todos los días durante su presidencia), y, segundo, alcanzado niveles nunca antes vistos, bajo la administración de Donald Trump. Es así que, en realidad, la administración de Barack Obama fue un paréntesis, como lo fue la de Jimmy Carter en la década de los setenta en el siglo pasado, en medio de una época conservadora.

Entre los factores y hechos que apuraron y consolidaron este proceso de conservadurización de la sociedad norteamericana (y también de las europeas), como la derechización extrema del Partido Republicano²⁵ y el predominio de políticos «cristianos»²⁶, podemos anotar el incremento de la migración; el atentado del 11 de setiembre y el surgimiento del terrorismo internacional²⁷; la crisis económica que ha golpeado a sectores «blancos» como consecuencia de la globalización y el fin del Estado de bienestar; y la desigualdad social y económica que incrementó el conflicto entre elites y masas²⁸. Sin embargo, lo que importa señalar es lo que dicen tanto Micklethwait como Wooldridge, que:

En ningún otro país la derecha se define antes por los valores que por su posición de clase. El mejor índice para saber si un estadounidense blanco vota a los republicanos no es su nivel de renta, sino la frecuencia con que

²⁵ La aparición de la fracción del Tea Party en el Partido Republicano es una de sus expresiones.

²⁶ «Los cristianos continúan siendo una gran mayoría de los miembros del Congreso (92%), en comparación con el 71% del público en general (a partir de 2014). Al mismo tiempo, mientras que el 23% de los adultos estadounidenses no tiene afiliación religiosa, sólo un miembro del Congreso (la representante Kyrsten Sinema, demócrata por Arizona), o el 0,2% de ese cuerpo, afirma no tener ninguna». Ver: Valderrama, Álvaro. «10 datos sorprendentes sobre la religión en EE.UU.». *blog.aarp.org*, Washington D.C., 9 de setiembre del 2015. En: goo.gl/jcpDCB

²⁷ Tanto el fenómeno migratorio, incluido los refugiados, como el terrorismo internacional, son vistos ahora como «un choque de civilizaciones», lo que alimentó la xenofobia.

²⁸ Al respecto leer: Christopher, Lasch. *La Rebelión de las elites y la traición a la democracia*. Barcelona: Edit. Paidós, 1996. Asimismo: Brooks, David. *Bobos en el Paraíso. Ni hippies ni yuppies: retrato de la clase triunfadora*. Barcelona: Edit. Grijalbo, 2001.

él o ella acuden a la iglesia. En 2000, Bush obtuvo el 79 por ciento de los votos de los blancos que iban a la iglesia más de una vez por semana (y solo el 33 por ciento de los que no acudían nunca), en cambio, solo obtuvo el 54 por ciento de los votos de los estadounidenses que ganaban más de cien mil dólares anuales²⁹.

Hacia una nueva legalidad cristiana y cómo enfrentarla

José Luis Pérez Guadalupe sostiene que existen diversas estrategias de los sectores «cristianos» en su búsqueda por expandirse. Hoy, como dice Pérez Guadalupe, ya no están tan preocupados en su crecimiento sino más bien en profundizar su doctrina y su compromiso eclesial. Asimismo, en crear «grupos de incidencia». Como dice este autor: «Ya no solo buscan llenar sus templos, sino que los que lleguen a ellos sean personas que tengan mayor incidencia pública, personas mediáticas (deportistas, artistas, periodistas), personas cuya conversión religiosa tenga mayor impacto en la sociedad». La otra estrategia es la búsqueda de un nuevo «público objetivo». Hoy su influencia y su trabajo de convencimiento se han trasladado a las clases medias y altas. Como dice Pérez Guadalupe, «su 'público objetivo' de siempre (los pobres de solemnidad) está disminuyendo porcentualmente». Y la tercera estrategia es no solo mantener en la iglesia a aquellos individuos que han ingresado a los grupos cristianos sino captar a todos los miembros de la familia. Se trataría de expandir su influencia a aquellos que pertenezcan a la segunda y la tercera generación. La idea no solo es crear una «familia cristiana» que vaya más allá de la primera generación, sino también consolidar una subcultura religiosa, es decir, de padres «cristianos», de hijos, hijas, nietos y nietas igualmente «cristianos».

²⁹ Micklethwait, John y Wooldridge, Adrian. *Una Nación Conservadora. El poder de la derecha en Estados Unidos*. Buenos Aires: Debate, 2006.

Sin embargo, hay otras estrategias. Una de ellas es considerar que los «cristianos» son víctimas de un estado laico que los oprime, persigue y que les impide expresar sus creencias religiosas. El tema de la oración en las escuelas en EE.UU. es bastante ejemplificador al respecto.

Como consecuencia de una sentencia de la Corte Suprema de ese país en 1962, la oración en las escuelas públicas fue prohibida. La Corte argumentaba que la enmienda primera de la Constitución obligaba a los funcionarios de dichas escuelas a mantenerse neutrales en su tratamiento de la religión. El fundamento era que un Estado laico no podía promover y tener una religión ya que ello impedía que existan otras. En ese sentido, la religión, se argumentaba, era un tema del ámbito privado y que eran esas características y su ubicación en la sociedad las que podían garantizar, al mismo tiempo, la libertad de expresión y el ejercicio de la fe. Han pasado más de cincuenta años de esta decisión judicial y los «cristianos» la siguen calificando como el día que «sacaron a Dios y a la oración de las escuelas». Asimismo, consideran que esta prohibición es uno de los grandes hechos que ratifican esta situación de opresión y persecución del «pueblo cristiano». Son los nuevos «mártires» del siglo XXI.

Un momento importante para estos sectores se dio luego del descredito de la llamada Nueva Derecha Cristiana y que significó no el fracaso de esta corriente sino una nueva etapa, la entrada, como dice Karen Armstrong, a una fase más extrema:

El 28 de noviembre de 1987, Randall Terry, un cristiano ‘renacido’ del norte de Nueva York, condujo a trescientos ‘salvadores’ a una clínica de abortos en Cherry Hill (Nueva Jersey). Allí se instalaron, en lo que Terry describió como ‘las puertas del infierno’, durante once horas; rezaron, entonaron salmos e impidieron a las mujeres y al personal entrar a la clínica. Al final de la jornada 211 ‘salvadores’ habían sido arrestados, pero como Terry recordó con tono triunfalista, ‘no murió ningún bebé’. Esta fue la primera acción de la ‘operación rescate’ que declaró la guerra a la cultura imperante al describirla como inherentemente asesina. La acción

era militante, Terry estaba dispuesto a actuar al margen de la ley. Su objetivo era fundamentalista: crear ‘una nación donde la ética judeocristiana sea otra vez la base de nuestra moral pública y nuestros sistemas políticos y judiciales’³⁰.

Sin embargo, como señala Wendy Kaminer, en un libro realmente interesante y que nos permite entender las crecientes irracionalidades de la sociedad norteamericana, esta situación está cambiando:

A comienzos de la década de 1990 se hizo patente que las ideas constitucionales sobre la alianza entre la Iglesia y el Estado estaban cambiando. Mientras los editorialistas del *Wall Street Journal* lamentaban la hostilidad de la clase judicial a la religión, el Tribunal Supremo dictaba que las actividades religiosas de carácter privado debían recibir dinero del Estado. En el caso *Rosenberger contra la Universidad de Virginia*, fallado en 1995, el Tribunal resolvió que los grupos religiosos tienen derecho a recibir financiación pública directa. El fallo de la Corte se sustentaba en que la negación de apoyo por parte de la universidad al grupo cristiano interesado en publicar una revista, constituía una ‘discriminación ideológica’. Según observaba el Tribunal, la política de financiación de la universidad excluía injustamente la discusión de temas seculares desde ‘criterios editoriales de tipo religioso’³¹.

Para Kaminer, «la misión del periódico no era informar, sino purificar y convertir», es decir, hacer proselitismo religioso. El uso de las leyes bajo el supuesto de que se viola su derecho a la libertad religiosa y de expresión es acaso el viraje político más importante que hay que tomar en cuenta.

En el Perú, el año pasado, padres de familias, comunidades religiosas, colectivos como «Con mis hijos no te metas», denunciaron que el currículo escolar promovía la llamada «ideología de género». En este contexto, una demanda civil fue interpuesta por el colectivo

³⁰ Armstrong, Karen. *Orígenes del fundamentalismo. En el judaísmo, cristianismo y el islam*. Barcelona: Tusquets Ediciones, 2008.

³¹ Kaminer, Wendy. *Durmiendo con los extraterrestres. Del auge del irracionalismo y los peligros de la devoción*. Barcelona: Alba Editorial, 2001.

Padres en Acción (PEA) que pedía «frenar su aplicación». El argumento era que el diseño e implementación del currículo escolar no había contado con la participación y menos con la opinión de los padres de familia. Si bien el fallo judicial declaró fundada solo en parte la demanda, lo que determinó que los cambios al currículo fueran mínimos, lo cierto es que demostraba una nueva estrategia de estos grupos. Es decir, aprovechar los resquicios que brinda la ley para imponer sus ideas religiosas³².

Por eso me parece importante redefinir a estos grupos religiosos como parte de un movimiento mayor, que podemos calificar de extremismo de derecha, conservador, tradicionalista y reaccionario, y que van más allá, aparentemente, del discurso religioso, y que están propiciando, como se ha dicho en *The New York Times*, un nuevo conservadurismo cultural que,

(...) pone el viento de cola en una reacción cultural que pretende desandar algunos de los mayores logros sociales, incluyendo la mayor concientización sobre la violencia de género y la participación de transexuales en la política. El conservadurismo cultural argumenta que los valores tradicionales se están perdiendo frente a lo que se denomina 'ideología de género', que es el cajón de sastre al que los conservadores arrojan todo lo que rechazan: el movimiento feminista, los derechos reproductivos de la mujer, el matrimonio igualitario. Con tono entre conspirativo y apocalíptico, se atribuye la 'ideología de género' a una alianza internacional que incluye a las Naciones Unidas, fundaciones filantrópicas estadounidenses y europeas y organizaciones que operan a nivel nacional con el objetivo de filtrar prácticas extranjeras³³.

Sin embargo, lo más importante, además de lo dicho, es que «los reaccionarios culturales», como afirma este mismo diario, «reivindican la 'libertad religiosa' como valor democrático frente

³² Ver: «Nuevo Currículo Escolar podría sufrir revés judicial y ser retirado de unos 11 mil colegios del país». *redaccion.lamula.pe*, Lima, 8 de junio del 2017. En: goo.gl/h1aMCA

³³ Waisbord, Silvio. «El nuevo conservadurismo cultural». *The New York Times*, New York, 7 de febrero del 2018. Ver en: goo.gl/sjgtbC

a lo que se interpreta como la imposición desde el Estado de 'ideologías contrarias' a las creencias de la mayoría». Es decir, apelan a un derecho democrático y no a un discurso puramente religioso. Se consideran víctimas del proceso de laicización de la sociedad que buscaría limitar y hasta eliminar, pese a que son mayoritarios, sus creencias religiosas. Uno de sus enemigos es el propio Estado, quien sería responsable de este proceso junto con otros sectores e instituciones privadas y de la sociedad civil, como son las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Por eso, esos sectores religiosos y conservadores lo que buscan, como diría Fabricio Alvarado, excandidato a la presidencia de Costa Rica, es «meter a Dios en el gobierno».

Colofón

César Guadalupe, al momento de explicar qué se debe entender por posturas o corrientes pentecostales, señala que algunos trabajos ubican «al pentecostalismo como el primer producto religioso no católico que ha desarrollado una propuesta de religiosidad popular y que ha logrado aceptación e impacto en la sensibilidad del poblador latinoamericano». Esta idea me lleva a firmar que estamos entrando a una época «poscristiana», no solo por la aparición de una religiosidad popular, sino también porque esta nueva religiosidad implica una ruptura con la tradición tanto católica como con la llamada «protestante»³⁴ en un momento claramente conservador y de derecha. Es decir, un momento conservador expresado en una nueva religiosidad.

³⁴ Un ejemplo de este mundo religioso poscristiano es el grupo nacido en el país, La Misión Israelita del Nuevo Pacto Universal, que es una religión, reconocida legalmente en el Perú desde 1969.

**Ecologismo y consciencia transpersonal.
La justicia ecológica como paradigma disruptivo**

Erick Pajares G. y Darío Espinoza M.

Sumilla

El ensayo que entregan Erick Pajares G., y Darío Espinoza M. –«**Ecologismo y conciencia transpersonal. La justicia ecológica como paradigma disruptivo**»– propone una reflexión sobre cómo el ecologismo –en tanto plataforma política, social y global– tiene una misión gravitante y excepcional ante la crisis multidimensional de la Tierra causada por la des-naturalización –y el comportamiento (auto)destructivo– de las sociedades humanas.

El texto explora en las implicancias de una conciencia transpersonal –frente a la conciencia individual– que nos permite trascender la ontología dualista del antropocentrismo (sociedad - naturaleza), al tiempo que nos aproxima al paradigma unitivo (o adualista) de las cosmovisiones antiguas. Con ello, debemos reconocer –con justicia– que el ecologismo no está proponiendo una visión nueva, sino que estamos esperando la resurgencia de las ontologías relacionales que están a la base de la memoria histórica de las sociedades tradicionales –los pueblos indígenas– de América Latina.

A lo largo de esta reflexión se alcanza un conjunto de aproximaciones teóricas y conceptuales –en clave de desborde–, cuya comprensión resulta esencial para reinventar los objetivos y acciones del ecologismo latinoamericano, así como para darle contenido a la justicia ecológica: interconexión y pensamiento unitivo, educación cuántica y salto evolutivo de conciencia, ecología transpersonal, derechos de la naturaleza, responsabilidades y derechos intergeneracionales, y derechos de las generaciones futuras.

Y es que el ecologismo latinoamericano tiene el deber de contribuir a la conquista de una **consciencia global evolucionada**.

*No existe en el mundo nada más poderoso que una
idea a la que le ha llegado su tiempo.*

Víctor Hugo

Ecologismo y consciencia transpersonal: apuntes teóricos en clave disruptiva

Cada mañana es determinado por cada hoy.

Paramahansa Yogananda

Así es como el yogui y gurú hinduista Paramahansa Yogananda sostenía –con síntesis profunda– cómo se construyen los procesos causativos a partir de situaciones de causa-efecto¹. Y es que toda ley natural resulta la materialización del principio de causalidad, cuestión que ha sido esencial en la reflexión de los filósofos desde tiempos antiguos. Ahora bien, tal premisa, llevada a la comprensión

¹ Paramahansa Yogananda es reconocido mundialmente como una de las personalidades espirituales más ilustres de nuestro tiempo. Para ahondar en sus enseñanzas, véase: Yogananda, Paramahansa. *Autobiography of a yogi*. San Diego: Self-Realization Fellowship, 1946. Dicho texto es –según un grupo de teólogos y académicos convocados por la editorial Harper & Collins– uno de los «100 libros espirituales más importantes del siglo XX».

de la conducta humana –y su trascendencia en la crisis ambiental global–, determina que el mayor o menor grado de ascensión –o el deterioro– de la conciencia de la especie humana –respecto de las consecuencias futuras de las decisiones que se adoptan en el presente– será determinante para revertir, o eventualmente exacerbar, la progresiva y creciente destrucción de los sistemas de soporte vital de la Tierra.

Así pues, el nivel de conciencia deviene en un factor primordial para repensar las tradiciones y paradigmas impuestos, así como para cooperar colectivamente para lograr la metamorfosis de un mundo en crisis –desde las convicciones de una «conciencia transpersonal»–, tal como lo enunciaran en su momento Pierre Teilhard de Chardin, Jiddu Krishnamurti, Karlfried Graf Dürckheim, Abraham Harold Maslow, Charles Tart, Stanislav Grof, Ken Wilber, Juan Rof Carballo, Salvador Pániker, Dhiravamsa, Roger Walsh, Francis Vaughn y John Rowan, entre otros prominentes maestros, teóricos e investigadores².

Pero, ¿cuál es la relación entre conciencia transpersonal y movimientos sociales?, ¿pueden acaso las experiencias transpersonales despertar el activismo político, o transformar los modos en los que los individuos ejercen la participación política, a través de un movimiento social?³ Una experiencia transpersonal propicia, en efecto, la transmutación del individuo como vivencia previa que da paso a la conquista de un cambio social.

La conciencia transpersonal se perpetra en la expansión de la identidad individual: identificación con los semejantes humanos,

² Etimológicamente el término transpersonal significa «más allá» o «a través» de lo personal, y en la literatura especializada suele emplearse para referirse a inquietudes, motivaciones, experiencias, estadios evolutivos, modos de ser y otros fenómenos que incluyen –pero trascienden– la esfera de la individualidad y de la personalidad humana, el yo o ego. Cfr. Ferrer, Jorge. *Espiritualidad creativa: una visión participativa de lo transpersonal*. Barcelona: Editorial Kairós, 2003.

³ Por ejemplo, el «hippismo» se involucró, desde una dimensión política, en distintos movimientos sociales: movimiento antibelicista, movimiento por los derechos civiles, movimiento ecológico, entre los más importantes.

con el planeta y todas sus formas de vida no humana, con la totalidad, con el Cosmos; es la transición a una «consciencia de unidad» que emerge en el respeto⁴. Antes y ahora, el patrón común –el anhelo emancipatorio– que ha motivado transversalmente el surgimiento de los movimientos contraculturales ha mostrado siempre la misma tesitura valórica: la demanda por respeto, la aspiración a ser un legítimo otro, la posibilidad de asumirse como un otro diferente –un sujeto de respeto–, considerado y comprendido desde la «consciencia empática»⁵.

Tal es el fundamento del movimiento ecologista⁶, que se evidencia al subvertir el modo de vida moderno al proclamar respeto a la relación intrínseca entre biosfera y cultura, y que en su evolución se asoma –sin velos– a la dimensión espiritual revelada en las concepciones abstrusas de las sabidurías antiguas como un paso esencial para re-cordar, y recuperar, aquella otra consciencia, aquel **mundo-otro** entrelazado con la naturaleza y con el planeta⁷.

Esa consciencia espiritual que resignifica el discurso ambiental en sus dimensiones espacial y simbólica puede comprenderse

⁴ Etimológicamente, la palabra «respeto» proviene del latín *respectus*, que está compuesta por el prefijo *re* (de nuevo, nuevamente) y *spectus* (del verbo *specio*: la acción de ver, mirar). Literalmente se entendería como «volver a mirar». Así, desde una mirada nueva –más profunda– surgirían las emociones de la consideración y la empatía.

⁵ La palabra «empatía» –que suele confundirse con altruismo y/o compasión– es una traducción de la palabra alemana *Einführung*, que alude a la capacidad de «sentir a los demás a partir del interior». Cfr. Rifkin, Jeremy. *La civilización empática. La carrera hacia una consciencia global en un mundo en crisis*. Barcelona: Paidós, 2010.

⁶ Es necesario precisar que el ambientalismo se enfoca en el análisis de los impactos, las «consecuencias» o la degradación que las actividades humanas ocasionan en el ambiente y los ecosistemas, sin asumir que el problema ambiental deba ser resuelto a partir de la transformación radical de los modelos económicos actuales. El ecologismo, en cambio, es un movimiento social y político que busca la raíz –las «causas» políticas y económicas– que generan efectos negativos en la biosfera, a fin de lograr cambios significativos. Cfr. Schlosberg, David. *Defining environmental justice. Theories, movements and nature*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

⁷ Para una constatación de lo señalado, se sugiere revisar: United Nations Environment Programme (UNEP). *Cultural and spiritual values of biodiversity*. Nairobi: Intermediate Technology Publications, 1999.

desde lo que ahora se asume como pensamiento lateral, que emerge desde la emoción, y que se orienta al mayor número posible de enfoques⁸. Al traducir esta perspectiva en términos evolutivos y psicológicos, hallamos que el ego –que está a la base del individualismo y que exacerba la crisis planetaria– puede ser trascendido hacia la compasión y, respectivamente, la **consciencia personal** hacia la **consciencia transpersonal**⁹.

Y ese es precisamente, en este tiempo, el *leiv motiv* que distingue al ecologismo: el drama planetario, el punto de inflexión en el que se encuentra la Tierra, la emergencia global. La escala de esta crisis exige, sin ambages, un salto evolutivo en la experiencia humana, siendo necesario advertir que la ascensión evolutiva no está determinada por cuestiones físicas, materiales o tecnológicas, sino, esencialmente, por la conquista de una consciencia diferente –un siguiente nivel de pensamiento– capaz de rescatar aquel paradigma basado en la antigua ética de la coevolución, en el balance de la red de la vida.

Sobre este aspecto, debemos relieves el aporte del pensamiento de Pierre Teilhard de Chardin cuando al reflexionar sobre *la puissance spirituelle de la matière* (la potencia espiritual de la materia) sostiene que la evolución no se concreta solo en la materia sino también –y muy fundamentalmente– en el pensamiento, por lo que la evolución constituye un proceso con propósito, sentido y destino, resultando vital entender entonces qué mayores niveles de complejidad requieren mayores niveles de consciencia¹⁰. Y es que la evolución *per se* tiende a seguir la dirección de mayor complejidad.

⁸ Es una forma de procesamiento analógico que asume que el tiempo es circular, subjetivo, intuitivo, y desde el cual aflora –a decir de Daniel Goleman– la «inteligencia emocional» que combina la memoria con la capacidad emocional. Cfr. Goleman, Daniel. *Inteligencia emocional*. Barcelona: Editorial Kairós, 2001.

⁹ Martos, Amador. *Pensar en ser rico. De una consciencia materialista a una consciencia humanística*. Málaga: Corona Borealis, 2015.

¹⁰ Cfr. Teilhard de Chardin, Pierre. *Himno del Universo*. Madrid: Trotta Editorial, 2013.

El biólogo alemán Richard Woltereck –citado por Manfred Drack¹¹– imaginó el término «anamorfosis» –que literalmente significa «imagen sin forma, deformada, informe»– para caracterizar lo que identificó como rasgo central y universal de la naturaleza: la emergencia de una complejidad creciente.

En esta línea, la bióloga evolucionista Lynn Margulis, en base a sus investigaciones, afirma que la simbiosis es el principal resultado forzado por la **evolución** y que la mayoría de las adquisiciones de caracteres de los seres vivos pluricelulares son el resultado de relaciones simbióticas. Así, según Margulis, las ideas de Darwin y las teorías neodarwinistas sobre evolución –basadas en la competencia– resultan incompletas, y reivindica que la evolución se sostiene fuertemente gracias a los entramados de **cooperación**, interacción y dependencia mutua entre organismos. Nos dice Margulis que «la vida no ocupó la Tierra tras una lucha, sino extendiendo una red de colaboración a través de su superficie», agregando que a partir de lo que ahora desvelan las ciencias de la vida «se desnuda la insensatez de considerar al ser humano como especial, totalmente distinto y supremo [...]»¹². Esta es pues, sin apelaciones, la causa primordial de la crisis multidimensional a la que la posmodernidad ha expuesto al planeta: la hipertrofia del yo, el ego individualista y dominante.

Como acertadamente refiere Jacques Attali, una crisis «es la larga y difícil reescritura que separa dos formas provisionales del mundo»¹³. La visión que tenemos entonces que abandonar es aquella que ha mostrado sus límites para solucionar los problemas, mientras re-cordamos y rescatamos el paradigma del balance –la

¹¹ Cfr. Drack, Manfred. «El enfoque temprano de «sistema» de Ludwig Von Bertalanffy». *System research and behavioral science*, vol. 26. New Jersey: John Wiley & Sons Ltd., 2009, pp. 563-572.

¹² Margulis, Lynn y Sagan, Dorion. *Microcosmos: Cuatro mil millones de años de evolución desde nuestros ancestros microbianos*. Barcelona: Tusquets, 1995.

¹³ Attali, Jacques. *Los tres mundos (para una teoría de las post-crisis)*. Madrid: Cátedra, 1982.

conciencia de especie- legada por las cosmovisiones y filosofías ancestrales.

A la luz de estos fundamentos, el alcance de los objetivos del ecologismo resulta trascendental frente al peligro -cada vez más cercano y tangible- del colapso planetario. En tal escenario, lo que parece estar ya bastante claro es que esa tendencia (auto)destructora no podrá revertirse con el nivel de conciencia que actualmente expone el proyecto humano, y es precisamente a partir de esa constatación que los diversos actores u organizaciones de la sociedad civil (academia, organismos no gubernamentales, pueblos indígenas, generadores y líderes de opinión, entre otros), concernidos en distintos procesos de incidencia pública para alcanzar el reconocimiento de concepciones amplias de justicia y exigibilidad de derechos -asociadas a la dimensión ambiental-, se encuentran con el imperativo de enunciar paradigmas y acciones disruptivas para encarar el actual estado de cosas.

Un ecologismo nuevo ¿o la antigua comprensión sobre las interconexiones?

Consideramos que la revelación del sentido del ser (humano) en la Tierra podrá valorarse más claramente desde el momento en que la humanidad sea capaz de manifestar que su destino -y su posibilidad de sobrevivencia- como especie no dependen solo de lo humano, sino de re-conocer una existencia ligada al resto de las demás formas de vida no humana. Es este el parteaguas que establecerá un salto en el nivel de la consciencia humana.

Precisamente Duane Elgin -en su obra *El Tao de la transformación personal y social*¹⁴- propone que la expansión de la consciencia se refleje en una forma de vivir en armonía con la naturaleza, tanto

¹⁴ Elgin, Duane S. «El tao de la transformación personal y social». En: Roger N. Walsh y Frances Vaughan, eds. *Más allá del ego*. Barcelona: Editorial Kairós, 1991.

interior como exteriormente, en vez de pretender ejercer dominio sobre ella. Elgin anota que:

Si se vivencian la vida y el vivir como una pauta de interconexión intacta que se extiende desde los más menudos detalles de la vida diaria hasta las características de la más amplia escala del Cosmos, entonces no es posible eludir la responsabilidad mundana. Si una persona se compromete consciente y directamente con la vida, no hay literalmente ningún lugar a dónde pueda escapar de la vivencia de estar conectada con la totalidad de la vida¹⁵.

La interconexión implica que todo lo que hacemos tiene consecuencias en la regeneración de los sistemas vitales del planeta. Cuando alcancemos la suficiente apertura de consciencia podremos intuir aquel mensaje, resguardado en los saberes éticos milenarios (de América), y entenderemos el profundo sentido de responsabilidad que ello conlleva.

Sobre cómo los pueblos indígenas nos han legado una clara comprensión y praxis de los fundamentos de lo que ahora podemos denominar la «ética del entramado de la vida planetaria», nos cuenta David Suzuki, a través de la vivencia de los waswanipi (Quebec, Canadá):

El cazador tradicional Waswanipi dice que el éxito no es del todo su propia voluntad. El resultado de la cacería puede atribuirse en parte al deseo del alce, o del castor, o del pescado blanco, de otorgar su vida para que la gente Waswanipi pueda subsistir.

Ellos saben que el viento del norte y los espíritus de sus presas no son caprichosos ni pasivos, sino que reflejan de forma dinámica la valoración ética de los cazadores ante los 'ojos de la naturaleza'. El viento del norte y

¹⁵ Cfr. Elgin, Duane S. *Voluntary simplicity*. Nueva York: William Morrow, 1981.

los espíritus animales operan en una relación recíproca con las acciones de los cazadores, ahora como en el pasado^{16,17} (traducción Erick Pajares G.).

Tal relato denota una actitud vital, religiosa, espiritual, ecológica, elevada, compasiva e integrada en la vida y en la naturaleza. Es la manifestación de un pensamiento adualista, transpersonal, supraegoico, que emerge de una consciencia global evolucionada, que se aproxima a las éticas del jainismo, del hinduismo, del budismo, del taoísmo, del avaita vedanta, del animismo andino, todas las cuales reconocen que todas las formas de vida poseen espíritu, y que existe un entrelazamiento profundo entre la vida humana y la vida no humana.

Mientras tanto, el filósofo estadounidense Ken Wilber ha propuesto un concepto paralelo denominado «espiritualidad integral» –que coincide con aquellas cosmovisiones no dualistas–, que refiere que si hay una razón para la existencia de las religiones (entendida como religar o volver a juntar) es la de permitir que los seres humanos evolucionen a través de sus consciencias y asciendan a los niveles más elevados posibles hasta llegar a la unidad indivisible –la consciencia unitiva– con una divinidad inmanente-trascendente¹⁸.

A ese nivel superior de conexión se le denomina «panenteísmo místico» (que se distingue y distancia del panteísmo¹⁹), el cual

¹⁶ Suzuki, David y McConnell, Amanda. *The sacred balance. Rediscovering our place in nature*. Vancouver: Greystone Books, 1997.

¹⁷ Al respecto, la película *Avatar* –del director James Cameron– ha contribuido a la expansión social de los conceptos de espiritualidad, ecología profunda, psicología analítica y transpersonal. El conocimiento, por sí mismo, no basta para tomar consciencia de la crisis global, necesitamos sentir por igual, y el arte tiene el poder de movilizarnos y estremecernos interiormente. Al respecto, léase: Camarzana, Saioa. «El arte combate el cambio climático». *El Cultural*, Madrid, 17 de octubre del 2017. Ver en: goo.gl/zV9onu

¹⁸ Cfr. Wilber, Ken. *Espiritualidad integral. El nuevo papel de la religión en el mundo*. Barcelona: Editorial Kairós, 2007.

¹⁹ Al respecto, léase: Tanzella-Nitti, Giuseppe. «Pantheism». En: Giuseppe Tanzella-Nitti y Alberto Strumia, eds. *Dizionario interdisciplinare di Scienza e Fede*. Roma: Urbaniana University Press - Citta Nuova, 2002.

busca significar que «toda la naturaleza está viva e integrada en Dios», sin dualismo alguno ni separación de tiempo y espacio. En el pan-en-teísmo, el Creador –el origen– es la propia energía vital del Universo, y la fuente de la ley natural²⁰.

Sin duda, estas concepciones del pasado –que se mantienen en la memoria colectiva e intergeneracional de las sociedades indígenas– han contribuido de modo importante y progresivo, y con gran perseverancia, a nuevas formas de entender e incorporar la cuestión ambiental en la agenda política global, lo que a su vez obliga a dinamizar –y repensar– el accionar del movimiento ecologista. Ahora, desde el paradigma de la interconexión, se comprende que el planeta constituye un único y gran ecosistema, en donde una actividad específica o decisión nociva sobre el ambiente en un determinado territorio puede repercutir en otro más distante, o sobre la integralidad de la ecosfera.

La necesaria evolución de la consciencia ante el colapso global

Uno de los sucesos más dramáticos de la presente época –a la que Jorge Riechmann llama «el siglo de la gran prueba»²¹– es que, como civilización, tenemos que adoptar inexorablemente un cambio drástico en nuestra forma de relacionarnos con Gaia –la Tierra– y de vivir en ella. Sobre este aspecto, Bruce Hoeneisen Frost, citado por Riechmann, anota: «El siglo XXI es el período de transición que divide en dos la historia de la humanidad. Por un lado la era

²⁰ Este concepto es afín a la «liturgia cósmica» de Pierre Teilhard de Chardin, quien en los sesenta fue ostracizado por su visión de un Universo evolutivo y espiritual, considerada ofensiva para la doctrina católica. Pese a ello, el pensamiento teilhardiano ha influenciado en el desarrollo de la noción de aldea global de Marshall McLuhan y en la hipótesis Gaia de James Lovelock, entre otras innovaciones disruptivas. Cfr. Teilhard de Chardin, Pierre. *La vida cósmica*. Madrid: Trotta Editorial, 2017.

²¹ Cfr. Riechmann, Jorge. *El siglo de la gran prueba*. Tenerife: Baile del Sol, 2013.

del crecimiento ilimitado (basado en los combustibles fósiles); por otro, la era de la limitación material»²².

En ese contexto, resulta necesario intensificar la reflexión crítica sobre la incompatibilidad esencial que existe entre un sistema Tierra con recursos limitados y finitos, y un modelo de economía orientado a la expansión continua a través del consumo compulsivo, lo que propicia una descomunal generación de residuos y el incremento sostenido de la huella ecológica planetaria, desbordando ampliamente la biocapacidad de renovación de los ecosistemas y generando pobreza multidimensional, enormes desigualdades y severos impactos negativos acumulados en el tiempo. Esta apropiación del futuro por la generación presente se acelera exponencialmente, mientras que las consecuencias de esas decisiones erradas representan unos costes que tendrán que asumirse en el tiempo por venir, pues –como planteaba Barry Commoner– nada es gratis²³, siendo esto perfectamente determinable por las ponderaciones de la mejor ciencia²⁴: el estilo de vida de las generaciones presentes está hipotecando la existencia de las generaciones futuras que llegarán a la Tierra^{25,26}.

²² Matarán, Alberto; Riechmann, Jorge; y Carpintero, Óscar (coords.). *Los inciertos pasos desde aquí hasta allá: alternativas socioecológicas y transiciones poscapitalistas*. Granada: Universidad de Granada, 2014.

²³ Cfr. Medellín Milán, Pedro. «Los cuatro principios ambientales de Barry Commoner». *Pulso*, San Luis Potosí, 12 de noviembre de 1998.

²⁴ Al respecto, se sugiere revisar: Glenn, Jerome C.; Florescu, Elizabeth y The Millennium Project Team. *State of the future version 19. 1*. Washington: The Millennium Project, 2017. Según The Millennium Project, entre los 15 cambios globales que debe enfrentar la humanidad, el primero y más determinante es el relacionado con el desarrollo sustentable y el cambio climático.

²⁵ En América Latina, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para que un niño salga de la pobreza deberá esperar seis generaciones en Chile, seis en Argentina, nueve en Brasil y 11 en Colombia (lo que equivale a 330 años). Cfr. OECD. *A broken social elevator? How to promote social mobility*. París: OECD Publishing, 2018. Ver en: goo.gl/zBEFEX

²⁶ Humphreys, Stephen. «Climate, technology, justice». En: Dr. Alexander Proelß, ed. *Protecting the environment for future generations: Principles and actors in international environmental law*. Berlín: Erich Schmidt Verlag, 2017.

Sin embargo, siendo aquel modelo económico una objetivación –una construcción– de la mente humana, nos corresponde reiterar que la metamorfosis –frente a la destrucción de la biosfera– pasa por ver el origen del problema: la conciencia humana y aquello que la distancia de una comprensión empática de lo no humano.

Nuestra posibilidad de revertir el trayecto hacia el punto de no retorno radica pues en una mente expandida²⁷ que nos permita contemplar formas diferentes de considerarnos –y considerar– las relaciones dentro de la especie humana, con las otras especies, y con el planeta. Ante el desborde de la crisis ecológica, Rifkin deja abierta la interrogante: «¿Podremos alcanzar la conciencia biosférica y la empatía global a tiempo para evitar el colapso planetario?»²⁸.

A partir de lo expuesto, cabe preguntarnos –en tanto cuestión cardinal– si el ecologismo latinoamericano ha tenido la capacidad de reinventarse en medio de una intensa interdependencia mundial, asumiendo su relato propio frente a los riesgos planetarios; qué estrategias posibles puede esbozar frente a los cambios globales y ante el retorno mismo de la región a un ciclo de conservadurismo político y cultural que anticipa que los derechos ambientales pasarán tiempos difíciles²⁹.

Si bien en América Latina se puede observar la evolución de nuevos movimientos sociales que se articulan –dicho de manera genérica– con la justicia ambiental y los derechos ambientales en

²⁷ Se sugiere revisar: Sheldrake, Rupert. *El séptimo sentido. La mente extendida*. Málaga: Vesica Piscis, 2010.

²⁸ Cfr. Rifkin, Jeremy. *La civilización empática. La carrera hacia una conciencia global en un mundo en crisis*. Barcelona: Paidós, 2010.

²⁹ Tal escenario se anuncia, por ejemplo, en las declaraciones del eventual próximo ministro de Relaciones Exteriores de Brasil –Ernesto Araujo– elegido por Jair Bolsonaro, quien estima que el cambio climático forma parte de un complot de «marxistas culturales» para sofocar las economías occidentales y promover el crecimiento de China. Para un mayor entendimiento sobre los severos riesgos que implican –para el planeta y para la región– las futuras políticas económica e internacional de la administración Bolsonaro, se recomienda leer: Londoño, Ernesto. «As Brazil's far right leader threatens the Amazon, one tribe pushes back». *The New York Times*, New York, 10 de noviembre del 2018.

el contexto del activismo político transnacional de los derechos humanos, al mismo tiempo será necesario considerar dos cuestiones que resultan de la mayor trascendencia: 1. La necesidad que –desde el ecologismo– seamos capaces de construir marcos teóricos propios –pensamiento autónomo–, propiciando simultáneamente la articulación en redes nacionales y regionales que posibiliten la resonancia de conceptos y enunciados de desborde en el sistema internacional; 2. Las concepciones sobre los derechos de la naturaleza, las propuestas sobre alternativas al desarrollo (vida en balance), los deberes y derechos intergeneracionales y los derechos de las generaciones futuras, requieren –además de un relato discursivo endógeno– de estrategias y acciones de defensa que nos permitan avanzar –en la praxis– a distintas escalas e instancias, en la exigibilidad y concreción de tales responsabilidades y derechos, lo que a su vez comporta una clara comprensión de los lenguajes que nos permitan vincular los escenarios globales con los escenarios regionales y nacionales³⁰.

La conciencia en el ecologismo latinoamericano

En América Latina, a lo largo de las dos últimas décadas, hemos asistido a la expansión de formas de movilización ecológica que expresan una tensión creciente, en principio, como respuesta a la destrucción del ambiente, en tanto constituye la base de sustento de las sociedades.

³⁰ En lo relativo a la exigibilidad de derechos ambientales –a nivel internacional–, Leary y Pisupati han identificado tres importantes dinámicas comunes que caracterizan la ineficacia de las respuestas legales frente a la degradación ambiental: a. Congestión de tratados internacionales; b. Falta de reconocimiento de los vínculos entre las cuestiones ambientales con otras leyes internacionales, como las relativas a los derechos humanos; y c. El surgimiento de un régimen legal internacional múltiple y cambiante que abarca relaciones e interacciones entre las instancias de gobierno y actores no gubernamentales. Cfr. Leary, David y Pisupati, Balakrishna. *The future of international environmental law*. Tokio: UNU Press, 2010.

En esa medida –según expone la teoría del proceso político–, un pilar central para el surgimiento de un movimiento es la conciencia insurgente, que se muestra cuando se percibe que el sistema es inequitativo, siendo el sentimiento colectivo de injusticia lo que motiva su empoderamiento³¹. Creemos, sin embargo, que entender el ecologismo solo como «reacción» antisistema, como respuesta alternativa a las dinámicas globalizadoras o como las antípodas del extractivismo, sería caer en miradas incompletas, un lugar común del cual debemos ya salir: las tensiones surgen también debido a las concepciones diferentes –a los imaginarios opuestos– sobre el sentido del relacionamiento con la naturaleza.

Entonces, la movilización socioecológica no acontece únicamente por la forma en que se produce la apropiación de los recursos, y sus eventuales consecuencias, sino también –y esencialmente– por la necesidad vital de manifestar y afirmar una identidad, en su propio lenguaje –una conciencia diferente–, que se construye alrededor de la biosfera, y que, tal cual, reclama ser considerada.

Cabe aquí agregar que la conciencia individual y colectiva que está a la base de un movimiento social deviene la expresión de un proceso histórico, no solo porque acontece en un tiempo y un espacio determinados, sino porque es la consecuencia de los legados de las generaciones precedentes y el punto de partida de aquellas otras que vendrán; forjando así el sentimiento de pertenencia, la experiencia reunida, la memoria.

Desde esa perspectiva, los movimientos sociales constituyen también un sistema de comunicación interactiva que media entre los sujetos y la política, dotando de sentido a la acción individual

³¹ Jasper, James M. «¿De la estructura a la acción? La teoría de los movimientos sociales después de los grandes paradigmas». *Sociológica*, n.º 75. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 2012, pp. 7-48.

y colectiva, aun cuando su objetivo –a decir de Melucci– no está orientado a obtener resultados inmediatos en el sistema político³².

El actual modelo civilizatorio –desbocadamente entrópico, y por tanto insostenible– ha desencadenado fuerzas incontrolables sin meditar sobre la gravedad de los cambios que se han perpetrado en la Tierra. En este escenario, el movimiento ecologista –en tanto sujeto histórico de cambio– tiene ante sí el deber de propiciar un paradigma diferente, uno al que con justeza podemos denominar «paradigma unitivo», el cual debiera encarnar un profundo «sentido de trascendencia», ser la expresión de aquellas «fuerzas de trascendencia» que llevan a los individuos a proyectarse más allá de sí mismos, conectándose con un universo mayor desde un pensamiento que rescata valores éticos universales: espiritualidad, solidaridad, cooperación, equidad, gratitud, orientación y responsabilidad hacia un **futuro global**. Todo ello presupone la surgencia de un «sujeto ético» capaz de asumir la complejidad de la acción colectiva para aventurarnos a otras posibilidades en medio del riesgo y la incertidumbre a los que ha sido sometida la vida en el planeta.

Para el caso de América Latina, avizoramos que una contribución fundamental del ecologismo a los debates internacionales sobre la crisis de la Tierra será transitar hacia una ecología transpersonal³³, exponer los fundamentos de la conciencia unitiva y sostener el paradigma de justicia ecológica, teniendo como base los saberes que desvelan sus cosmovisiones complejas, aquellas intuiciones del pasado –si acaso semillas de luz– que aperturan perspectivas

³² Cfr. Melucci, Alberto. «¿Qué hay de nuevo en los ‘nuevos movimientos sociales’?». En: Enrique Laraña y Joseph Gusfield, comps. *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS, 1994.

³³ La ecología transpersonal tiene aproximaciones importantes con el campo emergente de la ecología integral, que aplica la teoría integral de Ken Wilber a estudios ambientales e investigación ecológica. Este enfoque fue promovido a finales de los años 90 por el teórico integral Sean Esbjörn-Hargens y el filósofo ambiental Michael E. Zimmerman, y es expuesta por el Papa Francisco en su *Carta encíclica Laudato Sí, del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común* (2015).

y comprensiones diferentes para enfrentar los desenlaces de la emergencia planetaria.

Sobre este aspecto, hay que resaltar que los marcos interpretativos y teóricos emergen de modo cuasi simultáneo con el protagonismo de los movimientos sociales: el ascenso de una conciencia ecológica transpersonal – reflejada en una masa crítica– requerirá entonces de un ecologismo que esté a la altura de proponer pensamientos distintos –en los diferentes campos del conocimiento y en múltiples niveles de acción– frente al cambio global.

En esa línea, el ecologismo –particularmente a través de las organizaciones de la sociedad civil– aparece como punto de conexión, como plataforma motivadora y a la vez como intérprete de nuevas síntesis que se construyen, como centro de nucleamiento para la generación de pensamiento y lenguajes de desborde sobre el mundo, y que encuentran su origen en las conciencias y sabidurías ancestrales sobre la Tierra.

La disrupción del paradigma de justicia ecológica

Sobre los conceptos de justicia climática, justicia ambiental y justicia ecológica.

Como una necesaria cuestión previa debemos señalar que actualmente, dentro del ecologismo, se alternan tres paradigmas gravitantes sobre tipos de justicia: justicia climática, justicia ambiental y justicia ecológica propiamente dicha.

Pero, ¿qué buscan significar los activistas y sus movimientos cuando usan el término justicia ecológica?, ¿cómo se interrelacionan? ¿la justicia ambiental y la justicia ecológica constituyen conceptos similares?, ¿representa la justicia ecológica una evolución profunda del concepto de justicia ambiental?

La justicia climática surge en el momento en que se observa que el cambio climático tiene y tendrá una incidencia ambiental y social

que no afectará a todo el mundo por igual. Se plantea entonces que los daños del trastorno global del clima sean asumidos por quienes lo producen, bajo el «principio de responsabilidad común pero diferenciada»³⁴. Mientras que la justicia ambiental, como teoría social, explica las experiencias de personas en situación de desventaja ambiental, poniendo en cuestión que un grupo –por su condición racial, étnica, económica u otra– tenga que soportar la mayor parte de las externalidades (desechos tóxicos, polución, eventos climáticos extremos, entre otros problemas).

Tanto la justicia climática como la ambiental presentan un sesgo marcadamente antropocéntrico y están ligadas a los enfoques de justicia distributiva, considerando ambas que solo los seres humanos son sujetos moralmente relevantes. Diversos teóricos estiman que justicia climática y justicia global constituyen una especie dentro del género de justicia ambiental.

Mientras tanto, el paradigma de la justicia ecológica explora las relaciones éticas, más allá de las sociedades humanas, para incluir a las formas de vida no humanas (plantas, animales, ecosistemas), dando paso al reconocimiento de los derechos a la naturaleza desde las concepciones del biocentrismo^{35,36}.

A este paradigma han aportado las concepciones no dualistas, holísticas e integradoras de las cosmovisiones ancestrales indígenas, particularmente las de América Latina, que –ante las ontologías dualistas del antropocentrismo– desvelan la importancia de las ontologías relacionales, de esas redes coevolutivas que integran –en igualdad de condiciones– a todas las formas de vida y

³⁴ Cfr. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Cmnucc). *Protocolo de Kioto*. Kioto: Naciones Unidas, 1998. Ver en: goo.gl/hKh2FK

³⁵ Teóricos como Schlosberg, en cambio, estiman que justicia ambiental y justicia ecológica expresan significados radicalmente opuestos, aun cuando pueden tener un discurso compartido en el ecologismo. Cfr. Schlosberg, David. *Defining environmental justice. Theories, movements and nature*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

³⁶ El derecho y la justicia, como campos de investigación, han dejado de ser objeto exclusivo de juristas. Antropólogos, sociólogos e historiadores se ocupan ahora de reflexionar también sobre ellos.

a distintos componentes del ambiente. Lo humano y lo no humano convergen en una comunidad ampliada –social y ecológica a la vez–, constituyéndose en sujetos éticos, en sujetos de derechos, con capacidades análogas para invocar justicia³⁷.

En este parte es preciso agregar que se encuentra en evolución un modelo de justicia intergeneracional, que emerge con el principio de equidad intergeneracional, y que se muestra en la creciente reflexión sobre los derechos de las generaciones futuras. Tales nociones aparecen con las construcciones conceptuales de justicia ambiental y transitan hacia el modelo de justicia ecológica³⁸.

El reto del ecologismo latinoamericano: enunciar nuestros propios paradigmas

En octubre del 2018, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático de las Naciones Unidas (IPCC, por sus siglas en inglés) presentó su Informe especial sobre el calentamiento global de 1.5 °C³⁹, mediante el cual hace un llamado a no superar en 1.5 °C las temperaturas globales, advirtiendo que para que el calentamiento del planeta se estabilice en ese límite se requerirán cambios a una escala sin precedentes, tales como: grandes reducciones de emisiones en todos los sectores, cambios en tecnologías y cambios de comportamiento. Actualmente, la temperatura promedio mundial se presenta 1 °C más alta que en la era preindustrial.

El IPCC, en el capítulo 1 –Marco y contexto– del citado informe especial, ahora enfatiza en «la interconectividad global

³⁷ Cfr. Devall, Bill y Sessions, George (eds.). *Deep ecology: living as if nature mattered*. Salt Lake City: Peregrine Smith, 1985.

³⁸ Cfr. Pajares G., Erick. «Políticas biocéntricas y ética intergeneracional. El principio de guardianía de la Tierra». En: desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Sin paradero final*. Lima: desco, 2018.

³⁹ Presentado en Incheon, República de Corea, el 8 de octubre del 2018. Cfr. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *Global warming of 1.5 °C. Summary for policymakers*. Ginebra: IPCC, 2018. Ver en: goo.gl/nTCMAH

de las relaciones pasadas, presentes y futuras entre humanidad y ambiente»⁴⁰, mientras que en el capítulo 5 –Desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y reducción de desigualdades– reconoce que: «Las profundas transformaciones que se necesitarían para integrar el desarrollo sostenible y las vías compatibles con 1.5 °C requieren el examen de los valores, la ética, las actitudes y los comportamientos que sustentan a las sociedades»^{41,42} (traducción Erick Pajares G.).

De otro lado, el Informe Planeta Vivo 2018, establece que América Latina ha sufrido una inmensa erosión de su biodiversidad, que se expresa en la disminución más dramática de vertebrados en el mundo, con 89 por ciento de pérdida de 1040 poblaciones de 689 especies estudiadas desde 1970⁴³.

Al respecto, cabe resaltar que –tal como establecen David Leary y Balakrishna Pisupati– pese a la proliferación de acuerdos ambientales internacionales, nuevos peligros y desafíos ambientales continúan surgiendo⁴⁴.

En tal escenario, al ecologismo latinoamericano le corresponde irradiar sus paradigmas propios –con imaginarios colectivos distintos, con inéditos viables– y prevenir nuevos desastros contra la Tierra. La resonancia de nuestra narrativa –lo que pensemos, digamos y hagamos– depende de que nos parezcamos a lo que somos: es tiempo ya que América Latina exprese su comprensión del mundo desde la centralidad de su memoria histórica.

⁴⁰ Cfr. IPCC. *Special report, Global warming of 1.5 °C*. Ginebra: IPCC, 2018. Ver capítulo 1 en: goo.gl/REnShz

⁴¹ Cfr. IPCC. *Special report, Global warming of 1.5 °C*. Ginebra: IPCC, 2018. Ver capítulo 5 en: goo.gl/87TeF1

⁴² Al respecto, véase también: Patterson, James J. *et al.* «Political feasibility of 1.5°C societal transformations: the role of social justice». *Current opinion in environmental sustainability*, vol. 31. Philadelphia: Elsevier, 2018, pp. 1-9.

⁴³ Grooten, Monique y Almond, Rosamunde E. A. (eds.). *Informe planeta vivo 2018: apuntando más alto*. Gland: World Wildlife Fund (WWF), 2018. Ver en: goo.gl/5Z1nCH

⁴⁴ Cfr. Leary, David y Pisupati, Balakrishna. *The future of international environmental law*. Tokio: UNU Press, 2010.

Como ya ha sido planteado en un ensayo previo⁴⁵, el contenido de esa narrativa debe incidir en revelar el poder de una educación cuántica dirigida a la recuperación de la consciencia y ecología transpersonales; en profundizar los argumentos, invocar y ejercer la defensa de los derechos de la naturaleza; y en hilvanar los sustentos éticos que contribuyan al reconocimiento de los deberes y derechos intergeneracionales, y los derechos de las futuras generaciones, en el sistema internacional. El despliegue de todos estos planteamientos debe orientarse al logro de transformaciones profundas en la consciencia de las sociedades a escala global. Y es que lo que define una época de la humanidad –y el curso de la historia– son los cambios de consciencia, la evolución de los esquemas mentales y espirituales: un cambio de paradigma implica la transformación del comportamiento humano⁴⁶.

Ya en la década de los cincuenta el eminente psicólogo social Gardner Murphy predecía que la creciente preocupación por la consciencia iba a conducir a «nuevos campos de experiencia». Y es que cuanto más aceptemos «el otro lado de la mente» –el que restablece nuestra unidad con el origen–, tanto menos probable resultará que se sostengan las concepciones parciales y limitantes sobre la vida y el mundo. Nuevas ideas, radicalmente diferentes, deben emerger, decía Murphy, advirtiendo que «se luchará frenéticamente contra ellas, claro está»⁴⁷.

En las instancias de un futuro planetario signado por el peligro y la incertidumbre, el reto para el ecologismo latinoamericano resulta altamente complejo, considerando la urgencia de un drástico cambio de cosmovisión en un tiempo histórico que resulta

⁴⁵ Cfr. Pajares G., Erick. «Políticas biocéntricas y ética intergeneracional. El principio de guardianía de la Tierra». En: **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Sin paradero final*. Lima: desco, 2018.

⁴⁶ Cfr. Magariños de Mello, Mateo J. *Medio ambiente y sociedad. Fundamentos de políticas y derecho ambientales. Teoría general y praxis*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2005.

⁴⁷ Murphy, Gardner. *Human potentialities*. New York: Basic Books, 1958.

breve. Pero ya nos decía Margaret Mead: «Nunca dudes que un pequeño grupo de ciudadanos pensantes y comprometidos puede cambiar el mundo. De hecho, eso es lo único que lo ha logrado».

Podremos conseguirlo si conspiramos, porque **conspirar**, tal cual intuía Pierre Teilhard de Chardin, significa: «respirar juntos»...

El mundo del trabajo, sus cambios y cómo estos afectan a los trabajadores

Juan José Gorriti

Sumilla

Este artículo aborda el tema de las mutaciones en el mundo del trabajo y su impacto en las fuerzas laborales en las últimas décadas. Para ello se toma en cuenta la evolución de la tecnología a través del tiempo y cómo esta ha ido cambiando desde principios del siglo pasado, influyendo directamente en la generación de empleos y la creación o disminución de puestos de trabajo, así como en la calidad de estos.

Por otro lado, también se analizará la aplicación de las políticas de desarrollo y crecimiento económico que se han dado en el mundo, impulsadas estas por el capitalismo en su modelo vigente, que es el neoliberalismo, modelo de desarrollo basado en un supuesto libre mercado. Además, se tomará en cuenta el hecho de que la globalización o mundialización de los bienes y servicios, así como la deslocalización productiva (que tiene que ver con la fabricación de las partes de un producto, un carro, por ejemplo), para funcionar sin trabas, tiene que darse un hecho muy especial que creó el mismo sistema: el desplazamiento del Estado de cualquier forma de producción o fabricación que interese a los empresarios. En el Perú se constitucionalizó esta figura a través de la subsidiariedad del Estado con respecto al sector empresarial privado.

El sindicalismo peruano en las últimas décadas

Los años 60 fueron considerados como la «época de oro» del capitalismo y, consecuentemente con la alta rentabilidad que esto generaba, también de los sindicatos. Esa era dorada en el Perú llegó algunos años después, prolongándose algunos lustros más, incluso hasta los comienzos del fujimorato, cuando un respetable número de la Población Económicamente Activa (PEA) se mantenía sindicalizada.

A principios de la década de los 80, durante el gobierno de Ronald Reagan en EE.UU., se implementa la política denominada *reaganomics*, que no solo fue de rebaja de impuestos y mayores facilidades para los inversionistas, sino comienzan a implementar políticas concebidas por los Chicagos Boys contra los derechos económicos y sociales que impulsaban los sectores de las izquierdas, tanto en EE.UU. como en Europa, y, sobre todo, en los países subdesarrollados. A esta tendencia se sumó el Reino Unido con la primer ministra Margaret Thatcher.

En el año 1989, el economista John Williamson, tomando como base la necesidad de estabilización económica, sistematiza diez recomendaciones para orientar a los países en desarrollo y, supuestamente, sacarlos de la crisis económica. Entre estas recomendaciones se encontraban las privatizaciones para financiar

los déficits fiscales, siendo el objetivo real el sacar al Estado de toda actividad empresarial y no permitirlo en aquello que no fuera seguridad, educación y salud. Además, la reducción de personal en el Estado aseguraría la disciplina fiscal necesaria, mientras las famosas aperturas de mercado atraerían inversiones y, por ende, el crecimiento.

Estos acuerdos y recomendaciones fueron denominados como Consenso de Washington, ya que fueron asumidas por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) –que condicionaba préstamos a la firma de «cartas de intención»– y el Banco mundial, ambas instituciones donde figuran el abc del neoliberalismo: el libre mercado y la globalización. Estos nuevos conceptos de modelo de crecimiento traerían consigo la reducción de puestos de trabajo, precarización laboral e informalidad, así como la reducción de derechos, jornadas laborales, pensiones de jubilación, seguridad social, entre otros.

Aplicados estos preceptos a las relaciones laborales en el Perú, tenemos que los derechos individuales (es decir, aquel ejercicio en que el trabajador se enfrenta él solo al empleador) fueron liberalizados, mientras que el derecho colectivo (es decir, cuando el trabajador se organiza y se acompaña del sindicato) fue reglamentado exageradamente. Así, por ejemplo, la legislación para normar el derecho a huelga sufrió una serie de requisitos que lo hacían muy difícil de ejecutar, por lo que esta normativa fue duramente observada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Pero la implementación del neoliberalismo no solo fue con leyes dictatoriales, so pretexto de la lucha contra el terrorismo, sino que también fueron asesinados importantes líderes sindicales, campesinos, políticos y populares, para, en líneas generales, eliminar la oposición hacia el modelo económico neoliberal que era fuertemente rechazado.

A eso debe agregarse la obligación de sindicatos, federaciones y trabajadores formales, en general, a cumplir sus funciones, ya no solo en el marco del derecho laboral sino del derecho civil, por lo que para ser reconocido un sindicato tenía que inscribirse en registros públicos, desapareciendo los padrones de inscripción en la autoridad administrativa de trabajo, siendo el más emblemático de este atropello la desaparición de la inscripción de los sindicatos del sector público.

Luego siguió un proceso de «reducción» de mano de obra –en realidad lo que se produjo fue un proceso de altísima rotación de mano de obra producto de la proliferación de contratos a plazo fijo– a través del Decreto Legislativo n° 728, con el cual se afectaron directamente los derechos individuales de los trabajadores del Estado con régimen privado. Así, vía despidos, 400 mil trabajadores de la ley n° 276 fueron despedidos del Estado, pero no porque sobran, sino para reemplazarlos por trabajadores tercerizados (de Servicios No Personales –SNP–, los llamaron en aquella época, ahora denominados Contratos Administrativos de Servicios –CAS–). Estos trabajadores, al no contar con el reconocimiento de sus derechos, convierten al Estado en el primer precarizador de la fuerza laboral en el Perú. Sumado a esto, a través del Decreto Legislativo n° 25593, que regulaba las relaciones colectivas de trabajo, se afectó también al sector privado. Es así que durante el gobierno de Alberto Fujimori y el apoyo del Frente Democrático (Fredemo) en el Congreso, antes del cierre de este, mediante los decretos señalados, además de otros, se impuso un gobierno autoritario y corrupto que apuntaló el modelo económico neoliberal en el país.

Así pues, desaparecieron empresas enteras del sector público mediante las privatizaciones, siendo privatizadas empresas públicas que habían permitido el desarrollo de la industria nacional, como Petroperú (a la que le quitaron todos los pozos dejándole solo dos refinerías), las empresas eléctricas, la Compañía

Peruana de Teléfonos (CPT) y Entel Perú (en telecomunicaciones), así como la empresa minera de Marcona y la de Cerro de Pasco. También se eliminó la banca de fomento, con lo que consiguieron desaparecer la Federación de Empleados Bancarios (FEB), uno de los bastiones de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP). En el sector privado eliminaron toda la producción de línea blanca, el ensamblaje de vehículos que se realizaba en el Perú, fabricantes de conductores eléctricos, supermercados y tiendas comerciales de diferente tipo, entre muchas otras empresas.

Todas estas acciones vinieron de la mano con facilidades a las empresas para la reducción de mano de obra, comenzando por dirigentes sindicales. Así, a la gran poda producida en el año 1977, después del Gran Paro Nacional del 19 de julio de ese año, donde cinco mil dirigentes fueron despedidos, siguió este arrasamiento producido por la introducción del modelo de desarrollo neoliberal.

Como vemos, el movimiento sindical fue fuertemente afectado en cuanto a su membresía no solo con los despidos sino también con la precarización, ya que los nuevos trabajadores no podían sindicalizarse. Hasta fines de los años 80 y principios de los 90, la sindicalización llegaba casi al 40% de la PEA (con una informalidad del 30%), la cual cayó al 10% después de los años 90.

No falta quienes señalan que la culpa de los males actuales la tienen los mismos sindicatos y que somos reacios a una autocrítica. En parte, pero solo en parte, se puede aceptar este reclamo, pues es cierto que existió y existe una mal entendida estrategia de defensa de algunos sectores que intentan defenderse ante las empresas más fuertes y mejor organizadas mediante huelgas y paros que la mayoría de veces van en contra de los afiliados y de los mismos dirigentes, ya que en muchas empresas los trabajadores tercerizados son tres a cuatro veces más que los formales, por lo que los no son sindicalizados son la mayoría. Por ello, la pregunta no es por qué el debilitamiento, sino de dónde salió la fuerza para resistir.

A partir del fujimorismo a la actualidad, la sindicalización ha decrecido fuertemente. De los 300 mil trabajadores que entran a formar parte del ejército laboral anual, ni el 10% se sindicaliza, principalmente porque el 70% entra a trabajar en la informalidad, el 5% está totalmente desocupado y el 25% que entra al sector formal, la mayoría entra contratado. Así tenemos que actualmente son aproximadamente 7% de la PEA los trabajadores sindicalizados del sector estatal (el mayor número) y el privado.

El movimiento sindical se ha defendido y ha logrado mantenerse ante la intención neoliberal de desaparecerlo, y de hecho es un importante actor en la defensa de los derechos de los trabajadores, pero, ante las circunstancias actuales, muchas veces sus esfuerzos resultan insuficientes.

Por ello, es preciso reconocer la debilidad actual de los trabajadores y sus organizaciones sindicales en cualquiera de los tres niveles: sindicatos, federaciones y confederaciones, ante las agresiones empresariales, la gran mayoría de ellas transnacionales, que no responden ante las autoridades locales por ser extranjeras y, en otros casos, porque muchas de las autoridades son corruptas y viven a expensas de las coimas de las empresas. Iguales comportamientos tienen muchas empresas nacionales del sector minero, textil y algunas agrarias. Incluso hay empresas que no caen en la corrupción pero que maltratan a sus trabajadores.

Son relativamente pocas las empresas que respetan los derechos laborales de sus trabajadores. La mayoría de ellas son empresas nacionales cuyo mercado es el peruano, por lo que sus principales clientes y consumidores son los propios trabajadores y sus familias.

De todo lo mencionado, podemos resumir que la situación del movimiento sindical actual es producto de la implementación de un modelo de desarrollo neoliberal que solo procura el enriquecimiento de los dueños de las empresas, dejando a todos los servidores de esas empresas desamparados y sin mayores recursos. Para que el modelo implementado tenga éxito, han

arremetido con todo contra las organizaciones sindicales a fin de desaparecerlas para que los trabajadores no tengan donde apoyarse ni a quién recurrir, objetivos que felizmente no se han podido lograr porque los sindicatos no han desaparecido, continuando, aunque debilitados, su difícil tarea de defender a sus afiliados.

Cambios en el mundo del trabajo contemporáneo

En las últimas décadas, el mundo del trabajo ha presentado cambios fundamentales en cuanto a las formas de trabajo, las relaciones laborales y el respeto de los derechos laborales, producto de dos cosas:

1º La aplicación del modelo de crecimiento y desarrollo neoliberal, que es un modelo que, como decíamos, no está diseñado para servir a toda la sociedad sino a unos pocos privilegiados por el sistema.

2º Al avance tecnológico que va ya por la cuarta revolución industrial, aunque algunos especialistas señalan que ya estamos en la quinta y que su manejo y control está en manos de los neoliberales.

Sobre lo primero, hemos hablado ya de algunos de sus efectos en la primera parte de este artículo, como la precarización del empleo, la tercerización laboral, los despidos, la desaparición de sindicatos y el desclasamiento de muchos trabajadores con la consecuente pérdida de afiliación sindical; incluso muchas empresas en su afán de deslegitimar aún más a los trabajadores les dan el tratamiento de «colaboradores».

Sobre el segundo punto, debemos señalar que en las décadas pasadas el mundo experimentó el pase de la primera revolución industrial, la de las máquinas a vapor, a la segunda, la del desarrollo de la electricidad (creándose instrumentos y máquinas electromecánicas), lo que constituyó un importante avance en la ciencia y la tecnología, apareciendo los automóviles

y otros elementos para la industria textil, minera, agraria y de construcción.

Este desarrollo también alcanzó las telecomunicaciones con los telégrafos y, posteriormente, los teléfonos, que modernizaron tremendamente la producción de la época, generando múltiples puestos de trabajo, haciendo crecer los sindicatos y desarrollándolos. Fue en esta etapa donde proliferaron las luchas de los trabajadores por la reducción de la jornada laboral –que ya se había conseguido en Estados Unidos en 1988–, el aumento de sueldos y salarios, y la seguridad social –que se ganó en toda Europa después de la Segunda Guerra Mundial–.

En estas mismas décadas se pasó de la segunda a la tercera revolución industrial con la aparición de la electrónica y las primeras computadoras, que eran unas enormes máquinas electromecánicas con las primeras innovaciones electrónicas, como el chip y dispositivos electromagnéticos, que trabajaban inicialmente con tarjetas perforadas que leían la información cargada y arrojaban los cálculos o resultados alcanzados. Estos cambios tuvieron una incidencia medianamente importante en la generación de mano de obra para las empresas, pues si bien es cierto que la mayor automatización provocaba la eliminación de mano de obra, la reconversión laboral hacía que está casi no se sintiera.

Pero en las tres últimas décadas se ha pasado ya de la tercera a la cuarta revolución industrial, la que ha traído nuevas tecnologías digitales, llamadas también de «última generación», que permiten ahora, a través de la digitalización, cambios en la producción, fabricación de mejores y nuevos instrumentos y maquinarias (con una elevación exponencial de las ganancias al abaratar los insumos para la fabricación y producción), etc., lo que ha reducido considerablemente el costo del trabajo, con la consecuente disminución de la mano de obra, sueldos y salarios. Junto a esta nueva revolución llegó la deslocalización laboral, que permite que la elaboración de las diferentes partes de un producto se realice

en varios países. A esta particularidad se le llama «toyotismo», ya que fue la empresa Toyota la primera en aplicar dicha práctica.

Como ejemplo de que esta nueva revolución trae y traerá efectos sobre las dinámicas laborales, señalaremos que hace poco se ha desarrollado en Alemania, Inglaterra y Francia una serie de conferencias bajo el nombre: *La era exponencial*, a cargo de los profesores Udo Gollub y Alejandro Guzmán Stein, que tratan sobre lo que fue la ciencia en el mundo y lo que vendrá en un futuro no muy lejano. Ahí se mencionó que «en 1998, la empresa fotográfica Kodak tenía 170 000 empleados y vendía el 85% de todas las fotos en papel del mundo. Con el auge de la fotografía digital, en pocos años su modelo de negocio desapareció, llevándola a la quiebra». Así pues, ante las novedades científicas que van apareciendo, trabajadores y empresarios nos debemos preguntar qué estamos haciendo para dar solución favorable al desarrollo social.

En ese sentido, un gran reto para el movimiento sindical es cómo enfrentar desde el punto de vista de los trabajadores organizados esta arremetida tecnológica. Lo menos que podemos hacer es reflexionar ante este fenómeno, el mismo que se viene poniendo de manifiesto en diferentes espacios sociales, políticos, sindicales y científicos, confrontándonos sobre cómo será el mundo en el futuro.

Lo que le sucedió a la empresa Kodak también le pasará a muchas industrias en los próximos años. Recordemos lo sucedido a Telefónica hace poco con la llegada de otras ofertas tecnológicas de comunicación y entretenimiento. Así pues, hoy en día ya casi no se toman fotos en papel y la conmutación telefónica dejó de ser electromecánica para convertirse en totalmente digital.

Todos estos inventos se conocían ya en los años 60 y 70, sin embargo, como todas las tecnologías en evolución, demoraron un tiempo en imponerse, siendo ahora la tendencia principal, además de ser las innovaciones cada vez más rápidas.

Este nivel de desarrollo lo veremos ahora en salud, carros eléctricos no contaminantes, educación, impresión 3D, agricultura y, sobre todo, en la Inteligencia Artificial (IA). Todo esto afectará, sin duda, los puestos de trabajo, a tal punto que será difícil distinguir lo biológico de lo artificial.

Así pues, si la Primera Revolución Industrial supuso una transformación energética que surgió con la aplicación productiva de las máquinas de vapor, el tren y los barcos, y la Cuarta Revolución Industrial (algunos dicen que es la quinta porque le agregan la nanotecnología que trabaja con células vivas) está ya impactando sobre las industrias actuales al introducir nuevas tecnologías digitales.

Cabe recalcar que los científicos mencionados señalan que «el rumbo de esta transformación aún no está del todo claro». En los foros internacionales se debaten diferentes posturas, desde aquellas que alertan que para el 2020 habrá siete millones de empleos perdidos, hasta otras más optimistas que sostienen que gracias a los avances tecnológicos las máquinas pueden favorecernos de forma mucho más humana.

En la actualidad ya se realizan experimentos con robots que estimulan el sistema nervioso y que son capaces de conseguir que personas casi inválidas puedan volver a caminar después de graves lesiones.

«Una de las características de la Cuarta Revolución Industrial es que no cambiará lo que hacemos, sino lo que somos», dice Klaus Schwab, fundador del Foro Económico Mundial.

Un buen ejemplo de la influencia de esta Cuarta Revolución Industrial en el mundo laboral es lo que viene sucediendo con la empresa Uber.

La empresa de taxis Uber es una demostración de ello [de la influencia de la nueva tecnología en las dinámicas empresariales], no posee ningún vehículo, y ahora es la compañía de taxis más grande del mundo, igual pasa en otros servicios como de hotelería, mensajería y otros que a pesar

de no tener ningún activo son ahora las compañías más grandes del mundo, todo ello, a pesar de no poseer ninguna propiedad.

Ahora, lo más avanzado, lo que va a guiar este desarrollo y será lo más beneficioso para temas como la medicina o la continuación del avance tecnológico, pero a la vez será lo más perjudicial para la creación y conservación de puestos de trabajo, será la IA. Los entendidos dicen que las computadoras serán exponencialmente mejores en entender al mundo.

En EE.UU. y algunos países de Europa, por ejemplo, los abogados jóvenes ya no consiguen trabajo porque se puede conseguir asesoramiento legal básico en segundos, con mayor precisión que la de los humanos. Existen ya programas que ayudan a diagnosticar cáncer con más precisión que los médicos. Facebook tiene ahora un programa patrón de reconocimiento que puede reconocer caras mejor que los humanos.

De igual modo, se especula que la industria automotriz también comenzará a tener problemas, llegando incluso a la quiebra, con la consabida pérdida de puestos de trabajo, porque disminuirá la compra de vehículos por la sencilla razón de que se llamará un taxi por celular que llegará a donde esté y lo llevará a su destino, sin tener que buscar estacionamiento ni echarle combustible al auto, solo teniendo que pagar por el servicio recibido, además de poder seguir trabajando mientras viaja. Sumado a esto están apareciendo autos eléctricos autónomos que, aunque estos fueron inventados hace más de treinta años, salen a luz ahora con el auge tecnológico.

Según los analistas, las ciudades cambiarán porque se necesitará un 40% menos de autos (se podrán transformar las playas de estacionamiento en parques), por lo que morirían menos personas por accidentes de tránsito. Esta especulación llega al punto de aseverar que las compañías de seguros perderán mucho dinero porque no tendrán a quién asegurar al disminuir el número de accidentes. El negocio inmobiliario cambiará también porque si puedes trabajar mientras viajas, las personas se mudarán más

lejos de las ciudades para vivir (también podría ocurrir lo contrario pues al no necesitarse tantos garajes la gente podría retornar a vivir masivamente en las grandes ciudades).

Los carros eléctricos serán lo convencional en el 2030. Las ciudades serán menos ruidosas porque los pocos carros que circulen serán eléctricos. La electricidad será limpia y barata. Recordemos que la producción de energía solar ha crecido increíblemente: el año pasado fue instalada más energía solar que energía fósil. Esto hará desaparecer a las compañías productoras de carbón altamente contaminantes (salvo las políticas populistas de Donald Trump).

Por otro lado, el abastecimiento de agua será abundante y barato mediante la desalinización usando electricidad barata. Se dice que será tan barato el suministro de agua que en algunos años todos en este planeta tendrán acceso a este recurso casi gratis.

En cuanto a las impresiones 3D, se hacen desde zapatos hasta partes de aviones. Incluso la estación espacial tiene ahora una impresora 3D que elimina la necesidad de hacer las partes en la tierra y trasladarlas al espacio.

En la agricultura, los campesinos se convertirán en gerentes de sus propios campos en lugar de trabajar todos los días en ellos. Abundarán los alimentos artificiales o genéticamente transformados, incluyendo proteínas de insectos porque dicen que contienen más que la carne de res.

En cuanto a la educación, en una generación más las computadoras quedaran reducidas a laboratorios de prueba e investigación y desarrollo de casos y técnicas, siendo la instrucción por Internet y videoconferencia. Los exámenes también serán remotos y detectarán si la persona «sabe» o está copiando, o memorizando.

Estos son, por supuesto, ejemplos positivos que dan los científicos que creen que la ciencia y la tecnología están al servicio de la sociedad, pero los que venimos experimentando estos cambios y viendo sus resultados en el mundo del trabajo tenemos nuestras preocupaciones porque, y quizá lo más importante, la tecnología

la controlan las grandes transnacionales del mundo, utilizándola, hasta ahora, para su propio beneficio, lo que se ve hasta en la medicina.

Esta preocupación no es gratuita. Se asegura que, en materia de puestos de trabajo, entre el 70% y el 80% de estos desaparecerán en los próximos 20 años. Habrá nuevos puestos de trabajos es cierto, pero todavía no está claro si estos serán suficientes para la población mundial.

Si bien cada revolución industrial ha supuesto una transformación brusca con cambios determinantes, los sociólogos subrayan que en esta ocasión nos encontramos en una era donde los seres humanos tienen más adaptación al cambio que en los siglos anteriores. La consecuencia directa de ello es un salto cualitativo en el panorama intelectual y el desarrollo científico, lo que nos lleva hacia un cambio de paradigma.

Algunos opinan que más que pensar en la Cuarta Revolución Industrial como avance tecnológico, podríamos entender que estamos incluso ante un cambio de sistema económico que no podrá evaluarse bajo ningún modelo de los que ya conocemos. Además, el desarrollo tecnológico no será lineal como en los siglos anteriores, sino exponencial.

La nanotecnología, la inteligencia artificial y/o la informática cuántica autonomizarán los procesos productivos a unos niveles que cambiarán sustancialmente nuestra relación con el trabajo y con nuestro planeta, por lo que nuestra preocupación no solo debe ser por el mundo del trabajo, su calidad y cantidad, sino por el planeta mismo, ya que atravesamos una época marcada por la contaminación ambiental y el cambio climático, fenómenos que afectan a la población mundial, no teniendo todos las mismas condiciones de protección frente a sus consecuencias.

Toda esta transformación digital está aún por verse y los expertos sostienen que deberá ser liderada de forma eficiente. Y si bien nos encontramos ante un desafío tecnológico, también lo

es **ético**, donde el objetivo principal no es crecer por crecer sino poder mejorar y mantener un mundo más diverso, más limpio, con mayor distribución, sin racismo, ni discriminaciones; en síntesis, **más justo**, que incluso nos permita cambiar nuestros hábitos de consumo.

Algunos ejemplos de cómo están afectando en el mundo laboral estos cambios, tanto el neoliberalismo como la Cuarta Revolución Industrial, los vemos en algunos países desarrollados, como EE.UU., Inglaterra y Alemania, que han visto afectados sus propios mercados frente a los chinos y los europeos del norte, a tal punto de plantear medidas nacionalistas de ultraderecha, racistas y xenófobas para, supuestamente, generar trabajo. En el caso de EE.UU., Donald Trump ha abierto viejas minas de carbón altamente contaminantes para crear puestos de trabajo.

Retos para los sindicatos en esta nueva realidad

Dado que desarrollar o siquiera mantener los viejos sistemas no es ya una opción, el mundo necesita un debate fundamental sobre la forma y los objetivos de esta nueva economía en desarrollo dominada por los avances tecnológicos.

Y nosotros, los sindicatos, no podemos mantenernos aparte, tenemos que discutir y analizar ¿qué formas de organización dentro de las nuevas relaciones y formas de trabajo necesitamos y podemos desarrollar ahora?, ¿cuál será la nueva plataforma de lucha?

No cabe duda de que el papel del movimiento sindical es y seguirá siendo la defensa de los derechos de los trabajadores y la búsqueda conjunta con el pueblo de la transformación de nuestra sociedad para hacerla más inclusiva y menos discriminante, pero ahora tenemos que tomar en cuenta cuáles son esos derechos, cómo se están estructurando las dinámicas laborales con las nuevas tecnologías y cuáles son los efectos sobre los trabajadores,

asumiendo también que en el Perú el 70% de estos está en la informalidad. Además, tenemos que seguir luchando por esos espacios de unidad que nos permitan la tan ansiada transformación que hasta ahora no ha sido posible.

Por ello, nosotros, desde la CGTP, planteamos a los trabajadores y sus organizaciones poner atención en lo siguiente:

- En cuanto a formas organizativas, tendremos que pasar de los sindicatos de empresas a sindicatos territoriales, distritales o provinciales, o a organismos profesionales con carácter de clase, luchando por su reconocimiento en todas las instancias necesarias.
- Otra posibilidad es la afiliación directa, es decir, que el trabajador no necesite un centro laboral para afiliarse a un sindicato o directamente a una federación, o a la propia central.

En cualquiera de estas modalidades, necesitamos organizarnos para ser reconocidos como trabajadores y no como colaboradores.

Tendremos también que reactualizar nuestra plataforma de lucha:

- La reducción de la jornada laboral en los centros que sigan utilizando mano de obra directa, pues se entiende que la tecnología aumentará la productividad, por lo que debemos ir hacia la creación de nuevos turnos de trabajo.
- Incluir en los costos de los trabajos a distancia los pagos de seguridad social para el trabajador y su familia, así como prestaciones de jubilación, dentro de otros derechos, como el de gastos vacacionales (ley de teletrabajo).
- Rediscutir el tema de despido en trabajadores que no tienen empleo directo o tienen multiempleo (por horas).
- En cuanto a la comunicación sindical, esta tendrá que ser revaluada, necesitándose más presencia en redes,

porque mucha de la información pasará de ser presencial a informatizada.

- Los servicios que presta la central tendrán que adecuarse a las nuevas condiciones, implementándose herramientas como el asesoramiento virtual, una plataforma de servicios, etc., donde la velocidad de atención es vital.
- En el tema internacional, tendrán que evaluarse las nuevas formas de relación con las Centrales Sindicales Regionales y Mundiales, y los Secretariados Profesionales Internacionales (UIS o Global Unions), así como con las centrales sindicales de cada país, en un contexto en el cual los acuerdos marcos internacionales tendrán mayor importancia sobre las relaciones de trabajo. En este mismo sentido, las centrales nacionales tendrán que poner todo su esfuerzo para lograr espacios unitarios de lucha tanto a nivel local como internacional.

Recordemos que la tecnología no es mala de por sí, al contrario, puede ser muy buena, sobre todo para la salud y los servicios, depende cómo se maneje.

Por último, tenemos que seguir insistiendo en abrir y mantener los sectores unitarios para forjar el espacio necesario que nos permita trabajar positivamente en la transformación de nuestra sociedad, sin olvidar que no todos pensamos igual, por lo que la búsqueda es por objetivos similares, no idénticos.

Lo LGBTI* en el Perú

*Belissa Andía P.; Alejandro Merino R.
y Rosario Villegas A.*

Sumilla

Lo LGBTI no solo nombra identidades, sino que políticamente significa una infinidad de formas de ser y expresarse/ relacionarse en lo referente a la identidad sexual de las personas.

En el Perú, lo LGBTI es complejo y diverso, los prejuicios siguen presentes en la sociedad y se expresan de forma muy diferenciada en las regiones del país y en los diversos contextos. Y si bien cada una de las identidades tiene particularidades, los prejuicios que persisten sobre ellas les une en la lucha contra la discriminación y la violencia, que tiene el origen en lo que se les cuestiona: reivindicar la autonomía que se tiene sobre el cuerpo, las expresiones de género y las prácticas sexuales que se asumen como parte de la identidad.

EL MOVIMIENTO LGBTI ha tenido un desarrollo muy variado en los diversos países del orbe. Se tiene información de procesos que buscaban despatologizar la homosexualidad en algunos países de Europa durante la segunda mitad del siglo XIX. También hay registros de las organizaciones que trabajaron estos temas durante la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, fue en 1969 que la revuelta de Stonewall, una discoteca de Nueva York, generó un movimiento que tuvo réplicas en diversas ciudades de Estados Unidos, Canadá, Europa y, también, Latinoamérica. Desde entonces, hacia fines de junio de cada año, se conmemora

* Las siglas L, G, B, T e I nombran a las identidades lesbiana, *gay*, bisexual, trans e intersexual. Sin embargo, son letras que políticamente también significan una infinidad de formas de ser y expresarse/relacionarse en lo referente a la identidad sexual de las personas. Pansexuales, travestis, transgénerxs, no binarixs, HSH, *queers*, asexuales, etc., son algunas de estas otras identidades que se nombran a partir de las siglas que configuran este acróstico. Por otro lado, a lo largo de la historia del movimiento LGBTI internacional, el orden como han aparecido estas letras ha evidenciado, de algún modo u otro, las tensiones, reivindicaciones y jerarquías al interior de este grupo poblacional. En el presente texto utilizaremos las letras del acróstico en un orden aleatorio para, por un lado, poner en evidencia que tenemos el afán de configurar un movimiento que tiene como origen común la lucha contra los prejuicios que nos condenan y, por otro, que tenemos el propósito de reafirmar la ciudadanía sexual y minimizar las jerarquías que se han venido dando. Para ampliar sobre estos conceptos, ver: Cosme, Carlos; Jaime, Martín; Merino, Alejandro; y Rosales, José Luis. *La imagen in/decente. Diversidad sexual: prejuicio y discriminación en la prensa escrita peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2007.

en diversas ciudades del mundo el denominado Orgullo LGBTI, en que se celebra el haber dejado de lado los prejuicios por orientación sexual, identidad y expresión de género existentes en el sistema cisheteronormativo. Es cierto también que en la actualidad existen países (algunos de África y Oriente Medio) en los que las normas punitivas contra la homosexualidad y la transgeneridad hacen prácticamente imposible estas conmemoraciones. Sin embargo, a pesar de la ilegalidad en esos países, existen agrupaciones que se reúnen para avanzar en la lucha por la despenalización y contra los prejuicios.

En América Latina, desde la década de 1970, activistas lesbianas y *gays* fundaron, en diversas capitales y ciudades importantes, agrupaciones por la liberación homosexual (así se nombraron en varios países). En Lima, el MHOL, inicialmente Movimiento Homosexual de Liberación y, posteriormente, Movimiento Homosexual de Lima, se fundó en 1982, siendo la organización LTGBI más antigua de Latinoamérica que continúa aún en actividad. Si bien las organizaciones que se fundaron en otros países antes que el MHOL luego de algún tiempo dejaron de funcionar, el activismo por el reconocimiento de estos derechos fue continuo, llegándose incluso a configurar lo que Joachim Raschke denomina un «movimiento social»:

Un movimiento social es un actor colectivo movilizador que, con cierta continuidad y sobre las bases de una alta integración simbólica y una escasa especificación de su papel, persigue una meta consistente en llevar a cabo, evitar o anular cambios sociales fundamentales, utilizando para ello formas organizativas y de acción variables¹.

En la Ciudad de México, la primera marcha por el «orgullo» fue hace más de cuarenta años, en Bogotá en 1982, en Buenos Aires en 1992, en Sao Paulo en 1997 y en Lima, si bien es cierto

¹ Raschke, J. «Sobre el concepto de movimiento social». *Zona Abierta*, n.º 69. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 1994, pp. 121-135. Ver en: goo.gl/4uim6X

hubo una pequeña manifestación pública en 1995, la primera marcha del orgullo se realizó en el año 2002. México tiene en la actualidad una serie de normas a nivel federal sobre la orientación sexual e identidad de género, incluido el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación², así como el matrimonio igualitario, en algunos de sus Estados. Algo similar sucede con el resto de países nombrados. En ellos existen normas de no discriminación que contemplan la orientación sexual, la expresión y la identidad de género como causales, lográndose el reconocimiento de una serie de derechos a la población GLIBT e implementado políticas públicas que contemplan las particularidades de este grupo poblacional. A diferencia de todos estos, en nuestro país se han dado avances solo locales y regionales, lográndose muy poco a nivel nacional, evidenciando realidades comparativamente diferentes.

Cuando se nos propuso reflexionar sobre el «movimiento» GLIBTQ, se plantearon algunas interrogantes: ¿de qué hablamos cuando empleamos la sigla LGTBIQ? Algunas personas hablan de «sectores sociales LGTBIQ», de «personas LGTBIQ» o de «personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas». En otros casos se alude a la «comunidad LGTBIQ». Por su parte, los medios suelen afirmar que una determinada persona «pertenece a la comunidad LGTBIQ» o es «miembro de esta comunidad», como si se tratara de un club, una asociación o una congregación. Además, especialmente en los espacios LTGBI amigables, reiteradamente nos nombran como las y los compañeros de la diversidad sexual.

El informe Kinsey realizado en Estados Unidos alrededor de la mitad del siglo XX en base a las respuestas brindadas por más de veinte mil hombres y mujeres, a pesar de las controversias que generó, reportó que aproximadamente el 60% de hombres y el 33% de mujeres entrevistadas habían participado al menos en una práctica homosexual. Estudios estadísticos posteriores

² Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Ver: www.conapred.org.mx

realizados en diversos países han indicado que el porcentaje de personas LGBTI está en 2%, alcanzando en algunos casos hasta el 10%. A diferencia del informe Kinsey, para estos estudios se considera el tema identitario, que tiene implicancias que trascienden lo relacionado a las prácticas sexuales. Por ejemplo, la Encuesta Gallup³ del 2017 para EE.UU. determinó que la población LGBT creció en ese país al 4.5%, señalándose además que en los quinquenios etarios de menor edad los porcentajes son mayores que en los quinquenios etarios de mayor edad. Vale decir, un mayor porcentaje de jóvenes se reconoce como TLGBI comparativamente con quinquenios etarios de personas adultas y adultas mayores. Esto es evidencia de que los prejuicios están mucho más presentes en las generaciones pasadas que en las contemporáneas.

En el Perú, en lo relacionado a lo estadístico, se ha avanzado poco. En el 2017 el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) realizó la Primera Encuesta Virtual LGBTI que fue respondida por 12 026 personas⁴. En su difusión fue fundamental el apoyo brindado por las organizaciones activistas que además participaron activamente en el diseño. La encuesta, que tuvo un carácter exploratorio no probabilístico, abordó una serie de aspectos que buscaban aproximarse a la realidad socioeconómica y cultural de este grupo poblacional. Esta tuvo un carácter virtual, manteniéndose en línea por tres meses, requiriendo que cada

³ Ver: Newport, Frank. «In U.S., Estimate of LGBT Population Rises to 4.5%». *news.gallup.com*, Washington D.C., 22 de mayo del 2018. En: goo.gl/F7Sbas

⁴ En agosto del 2016, la Defensoría del Pueblo, en el Informe Defensorial n° 175, señaló la inexistencia de información estadística oficial relacionada con la población LGBTI. Los congresistas Alberto de Belaúnde y Carlos Bruce, ambos abiertamente *gays* y de la bancada de gobierno, solicitaron al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) información y promovieron la realización de la mencionada primera encuesta. Representantes de diversas agrupaciones LGBT de Lima participaron activamente en la mesa de trabajo que instalara el INEI para la formulación del cuestionario. Posteriormente, estas agrupaciones apoyaron en la difusión de la encuesta que estuvo en línea para ser respondida durante tres meses. Ver: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Resultados de la Primera Encuesta Virtual LTGBI*. Lima: INEI, 2018. En: goo.gl/uqjzrj

persona invirtiera aproximadamente media hora en condiciones relativamente óptimas de acceso a Internet (recordemos las serias diferencias que existen en relación a este aspecto en nuestro país). Luego de revisar los resultados, se constató que quienes respondieron la encuesta ha sido un grupo de personas GLIBT que mayoritariamente: vive en Lima y ciudades de la Costa, acceden a educación superior y tienen trabajo formal, así como algún tipo de seguro de salud. Se constató también que la mayoría, de algún modo u otro, se ha vinculado al activismo o está enterada de los proyectos de ley que se ha emprendido al respecto en el ámbito legislativo. Asimismo, la mayoría respondió que ha experimentado discriminación, que, tal como lo señala la encuesta, por diversas razones no ha denunciado.

En el Perú, hace más de tres décadas que se conformaron en Lima las primeras organizaciones que bregan por los derechos de lesbianas, *gays*, trans, bisexuales e intersexuales (APLHO, MHOL y GALF). En provincias, el CHERL de Iquitos, que acaba de cumplir 15 años de trabajo, tiene como principal logro el haber conseguido a nivel regional la ordenanza de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, así como el haber incorporado el tema en las políticas públicas regionales. La antigüedad de las organizaciones en otras ciudades importantes de nuestro país es mucho menor.

Como lo señalan Villegas y Cuba⁵, en las dos primeras décadas el activismo limeño transitó de la autoconsciencia a la manifestación. Fueron momentos en los que ser homosexual o lesbiana implicaba ser una persona enferma, depravada. Recién en 1990 la Organización Mundial de la Salud (OMS) retiró la homosexualidad del código de enfermedades, obviamente no había ninguna persona que era públicamente GLIBT. En esas

⁵ Villegas A., Rosario y Cubas H., Miguel Ángel. «Articular la voz TLGIBI». En: desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Sin paradero final*. Lima: desco, 2018.

décadas se inició también la lucha por la prevención del Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH). El 2002 se conformó el Frente por el Derecho a ser Diferente (Fredif), que tuvo como objetivo, finalmente no logrado, el incluir la orientación sexual como causal de no discriminación en la reforma constitucional que se impulsaba en el Congreso de la República. Al siguiente año se conformó el Núcleo Impulsor de la Red Peruana GLBT y luego la Red Peruana TLGB, que organizó por varios años actividades de visibilización ampliamente participativas con las agrupaciones TLIGB de la época: El Amor no Discrimina y el Festival de la Diversidad Sexual y de Género. Ambas experiencias, conjuntamente con los encuentros de la Red Peruana TLGB y el encuentro nacional, configuraron la etapa en que el activismo limeño y el nacional buscaron la articulación, pero en la que también se evidenciaron diversos tipos de tensiones: en los encuentros se hizo evidente el secular centralismo limeño, así como las tensiones entre identidades y entre generaciones. Posterior a esta búsqueda de articulación se inició la dispersión de los activismos, en la que, sin embargo, han surgido momentos muy específicos de confluencia. El primero de ellos, en febrero del 2011, una semana después de que las fuerzas policiales ejercieran violencia contra un grupo de jóvenes activistas durante la actividad denominada Besos contra la homofobia, el activismo limeño en pleno se hizo presente en la Plaza de Armas para mostrar el repudio contra la violencia. El segundo momento, cuando se impulsó el Proyecto de ley de unión civil no matrimonial entre personas del mismo sexo, con marchas de apoyo que congregaron a millares de GLITB, familiares y simpatizantes.

Es por estas razones que consideramos que sería errado referirse al «movimiento LGTBIQ» en nuestro país, dado que aún no se ha configurado el actor colectivo movilizador que, con cierta continuidad y alta integración simbólica, persiga una meta consistente. Si bien es cierto existen una serie de iniciativas en Lima y también en provincias, habiéndose logrado avances a nivel local

y regional, en nuestro país aún no se ha conformado este actor colectivo movilizador.

Asimismo, tanto para la sociedad como para los movimientos sociales y políticos, seguimos siendo las otras/los otros diferentes, lo que se evidencia cuando se nos presenta como lxs compañerxs de «la diversidad sexual», cuando la diversidad sexual y de género son más bien características de la humanidad (la sociedad en su conjunto tiene como característica la diversidad en tanto su sexualidad, su expresión de género, su identidad, sus prácticas, sus características sexuales, sus deseos y sus formas de sentir placer).

Lo que sí es cierto es que hemos avanzado en definirnos, en nuestras agendas colectivas e identitarias. Nos une la lucha contra los prejuicios, la discriminación y el estigma de ser GLITB. Sin embargo, cada identidad tiene sus propias particularidades.

La T, la B y la I del acrónimo

Se insertan las identidades «trans» en un tercer momento de la secuencia histórica, inicialmente llamadas así por cuanto este sufijo, de común presencia en las expresiones travesti, transgénero, transexual, es una forma de nombrarlas a todas sin caer en la exclusión de alguna de ellas. Hoy en día se han sumado otras expresiones identitarias: como género no conforme, género no binario, género diverso y *queer*.

La profusión de las expresiones nombradas revela lo complejo que es estandarizar las identidades de género, que por su naturaleza subjetiva, íntima y personal rechaza todo tipo de intento de clasificación⁶.

La particularidad de las identidades trans es que tienen dos características. La primera, vinculada a la orientación homosexual, es contingente, que supone que habiendo nacido una persona con

⁶ Naciones Unidas. Libres e Iguales. Glosario. Ver: www.unfe.org/es/definitions/

sexo masculino y asignada su identidad en tanto hombre, asume una identidad contraria a lo convencionalmente esperado, es decir, se asume mujer y expresa su sexualidad hacia personas de su mismo sexo. En una matriz que relaciona solo los sexos involucrados, se trataría efectivamente de una relación homosexual. Pero esta relación no es concluyente, considerando que la sexualidad no se restringe a una sola dirección, pudiendo advertir por ello que bien puede relacionarse con un sexo diferente o relacionarse indistintamente con uno u otro sexo. Visto así, una persona trans bien podría ser homosexual, heterosexual o bisexual.

El común de la gente suele ver a las personas trans bajo la lupa de la orientación sexual⁷ e, inequívocamente, como homosexuales. Esta percepción contingente se ha generalizado en el imaginario y aporta muy poco a la comprensión de la situación de discriminación y exclusión de este sector social. Esta mirada ha sido el motivo por el que desde mucho tiempo atrás fueron asociadas al movimiento homosexual, aunque nunca estuvieron integradas absolutamente a él. Había un elemento perturbador que producía un desasosiego: las expresiones de género asociadas a la feminidad, los roles sociales, atuendos, carácter y conducta prescritos para la mujer. El desenlace era la discriminación interna en el grupo homosexual, tomando distancia de aquellas personas, tildándolas de «locas», «travestis», «maricones» y/o «mariposas». A pesar de que en la revuelta de Stonewall⁸ fueron justamente ellas y las lesbianas masculinas quienes estuvieron presente en la lucha contra la policía. Después de una notoria presencia combativa fueron relegados y quedaron en el olvido. La sociedad y el movimiento homosexual no sabían cómo lidiar claramente con estos personajes, que si bien era evidente en muchos casos su homosexualidad, no se comprendía por qué tenían que complicar el entendimiento

⁷ Naciones Unidas. Libres e Iguales. Glosario. Ver: www.unfe.org/es/definiciones/

⁸ Ver: Paulas, Rick. «Antes de Stonewall: Los violentos disturbios Trans que la historia casi olvida». *broadly.vice.com*, Barcelona, 23 de mayo del 2016. En: goo.gl/Ppqsesh

de la gente con otras posturas que gravaban enojosamente los estereotipos en que se constituyen las identidades convencionales: hombre y mujer.

Así, las sociedades fueron crecientemente benevolentes con aquellos homosexuales «serios», que si bien tenían una orientación sexual hacia otro hombre, se comportaban como tales, no mellaban el patrón de masculinidad. Al fin y al cabo «se perdona el pecado pero no el escándalo». Es habitual verles en las calles como a cualquier otro hombre, transitando en cualquier ámbito, adquiriendo habilidades, destrezas, conocimientos que después van a ser demandados por la sociedad que, a cambio de su discreción, van a elevarse hasta los más altos cargos ejecutivos, en las esferas económicas, políticas y culturales.

Recapitulemos, habíamos supuesto una persona nacida con sexo masculino, pero ahora es momento de suponer una persona nacida con sexo femenino y asignada su identidad en tanto mujer, que asume una identidad contraria a lo convencionalmente esperado, es decir, se asume hombre y expresa su sexualidad hacia personas de su mismo sexo. Se trataría de una relación homosexual, específicamente lésbica. Dicho de otra manera, párrafos arriba nos referíamos a las personas trans femeninas y ahora nos referimos a las personas trans masculinas⁹. Este sector de reciente visibilización ha estado opacado largamente por la presencia mediática de las personas trans femeninas, incluidas en los programas de salud pública como población objetivo dada los altos índices de prevalencia del VIH (30%) frente a los índices poco relevantes de las personas trans masculinas. Hoy en día, en el que el movimiento de los derechos humanos va más allá del derecho a

⁹ Salazar, Ximena; Silva Santisteban, Alfonso; Cáceres, Carlos F.; y Villaysan, Jana. *Las personas trans y la epidemia del VIH/SIDA en el Perú: Aspectos sociales y epidemiológicos*. Lima: Instituto de Estudios en Salud, Sexualidad y Desarrollo Humano (lessdeh) - Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH) - Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) - The Foundation for AIDS Research (amFAR), 2010. Ver en: goo.gl/5GzoZB

la salud, se enfoca también en el derecho a la identidad, pudiendo atender con igual prioridad a ambos sectores.

La segunda característica de las personas trans es la identidad de género¹⁰, que gravita de manera determinante sus condiciones de vida. Es el concepto no entendido que motivaba el malestar el movimiento homosexual cuando estaban subsumidos en aquel universo. Algunos exclamaban: si son hombres, ¿qué necesidad hay de hiperbolizar características femeninas y escandalizar al entorno social? Lo escandaloso era ya no transgredir la heterosexualidad normativa, sino los límites del género que diseña una morfología corporal definida, geografías específicas, roles sociales, iconografías, imaginarios, significados, increpando a la sociedad su libertad coactada para configurar el género.

Así pues, el parto de la T del movimiento *gay*-lésbico no ha sido un proceso incruento. Ha pasado por la violencia intrafamiliar, del medio social y del Estado, arrinconándoseles con normas punitivas que les orillaron a la exclusión social, a la muerte civil, a ser exiliadxs de todas partes, apartadxs de la protección del Estado y de los servicios otorgados en el sistema educativo, de salud, laboral y, en general, de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), viviendo obligadamente en la marginalidad y en submundos opresivos¹¹.

Han contribuido de forma decidida al abordaje de la transgeneridad los aportes hechos desde los estudios de género. Estos establecen que la biología no marca un destino y que el género es una construcción cultural histórica que responde a formas de poder. Simone de Beauvoir, feminista francesa, tiene una frase concluyente,

¹⁰ Naciones Unidas. Libres e Iguales. Glosario. Ver: www.unfe.org/es/definitions/

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Capítulo 4. Formas y Contextos de la Violencia contra las personas LGBTI*. Washington D. C.: Organización de los Estados Americanos (OEA), 2015. Ver en: goo.gl/b3HBEq

dice: «que no se nace mujer, se llega a serlo, igualmente no se nace hombre, se llega a serlo».

Por otro lado, tanto la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹² como en las Naciones Unidas¹³ aplican en sus numerosos documentos el concepto de identidad de género, que se define como la profundamente sentida experiencia interna e individual del género, que podría corresponder o no con el sexo asignado al momento de nacimiento, incluyendo el sentido personal del cuerpo, pudiendo involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médico-quirúrgicos o de otra índole, incluyendo otras expresiones de género como el vestido, el modo de hablar y conductas.

Las articulaciones de las personas trans en sus dos vertientes confluyen ahora en agendas en que se demanda el reconocimiento de la identidad de género libre y autónomamente asumida, recusando el derecho de terceros de decidir sobre asuntos de orden íntimo y personal. Por ejemplo, el derecho a elegir un nombre por sobre determinaciones que no hemos validado. Nos referimos a aquellos derechos que obran de manera gravitante en la construcción de un proyecto de vida con acceso y pleno gozo de los derechos humanos que, al ser un sistema interdependiente, la proscripción del derecho a la identidad repercute de manera dramática en el conjunto de derechos.

Al acrónimo también se han incorporado tanto las/los bisexuales¹⁴, como las personas intersexuales. Si bien lo «bisexual» tiene en la faceta heterosexual una «visa» que los privilegia en el

¹² Ver: goo.gl/8nFvUv

¹³ Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. *Nacidos Libres e Iguales. Orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos*. Nueva York - Ginebra: Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2012. Ver en: goo.gl/3SZvPs

¹⁴ Montero, Olga. «Aproximaciones a la bisexualidad». Federación Psicoanalítica de América Latina (Fepal). *XXVI Congreso Latinoamericano de Psicoanálisis: El legado de Freud a 150 años de su nacimiento*. Lima, octubre del 2006. Ver en: goo.gl/hyGmST

medio social, han encontrado tremenda dificultad para asumir su faceta homosexual. Cuando es advertida esta última condición, caen en el estigma lapidario del común de las personas homosexuales, y quizá peor porque no solo comporta una transgresión sexual sino una alta traición al ícono heterosexual indebidamente representado, pulverizando el estatus social logrado en el sistema de relaciones patriarcales.

Finalmente, las personas intersexuales se incorporan al acrónimo GLTBI. El término «intersexual» es un concepto paraguas que refiere a personas que nacen con características sexuales que no corresponden a lo que la ciencia médica define como hombre o mujer, y que comprometen cromosomas, genes, hormonas, genitales externos, órganos reproductivos internos y características sexuales secundarias. La intersexualidad ha soportado históricamente el estigma y el silencio, estando las personas intersexuales circunscritas al ámbito médico como seres patológicos. A partir de 1930 empiezan a ser visibles a raíz del requerimiento de exámenes cromosómicos a las y los atletas para determinar si eran verdaderamente hombres o mujeres y asegurar una competencia deportiva en igualdad de condiciones. Desde entonces han sostenido un intenso activismo para poner fin a las cirugías genitales mutiladoras en nombre de la normalización y que se tome en cuenta su consentimiento informado para toda intervención médica y otros protocolos de atención sanitaria¹⁵.

Hablar de la L

Hablar de la L es una tarea llena de reflexiones y memorias. Cuando se refiere al «lesbianismo», se va más allá de la mujer que se siente atraída de manera emocional, romántica, sexual, afectiva o

¹⁵ Jones, Tiffany; Hart, Bonnie; Carpenter, Morgan; Ansara, Gavi; Leonard, William; y Lucke, Jayne. *Intersex Stories and Statistics from Australia*. Cambridge: Lightning Source for Open Book Publishers, 2016. Ver en: goo.gl/YFVA3U

relacional hacia otras mujeres¹⁶; se refiere a aquellas cuyas prácticas sexo-afectivas con otras mujeres han sido resignificadas por el feminismo radical de los setentas con una identidad política, la cual da sentido a sus acciones colectivas y públicas¹⁷.

Partiendo de esta definición, las acciones organizadas en Lima al respecto comienzan en los 80 con la primera organización que salió a la luz: el Grupo de Autoconciencia de Lesbianas Feministas, creado en 1984 y vigente hasta 2002¹⁸. Esos primeros momentos eran de mirarse a sí mismas, repensar, aprender o reaprender sobre sus cuerpos y derechos¹⁹.

Han pasado más de treinta años y de la autoidentificación se pasó a la visibilización, al accionar político, a las calles.

Las lesbianas ahora levantan una agenda, derechos y reconocimientos exigidos por largo tiempo, que van más allá de momentos electorales, buscando generar un impacto permanente a lo largo del tiempo.

Al Congreso de la República:

- * Que el Estado garantice los derechos de las lesbianas a la dignidad, la igualdad y no discriminación; a la libertad, que supone el libre desarrollo de la personalidad; a la identidad e integridad física, psicológica y moral; a la seguridad y acceso a la justicia; a la participación política; a los derechos económicos, sociales y culturales; a los derechos sexuales

¹⁶ Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Cumplimiento de la Ley del Departamento de Estado (INL). *Manual del capacitador. La Intersección entre Uso de Sustancias, Orientación Sexual e Identidad de Género (SOGI)*. Santiago de Chile, 2018.

¹⁷ Rodríguez, Esther. *Reconstrucción de las memorias colectivas de los grupos de lesbianas feministas de Lima en el período 1984-2014*. Tesis para obtener el grado de Magíster en Estudios de Género. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2017.

¹⁸ Rodríguez, Esther. *Reconstrucción de las memorias colectivas de los grupos de lesbianas feministas de Lima en el período 1984-2014*. Tesis para obtener el grado de Magíster en Estudios de Género. Lima: PUCP, 2017.

¹⁹ Grupo de Autoconciencia de Lesbianas Feministas (GALF). *La libre orientación sexual, un derecho de las mujeres*. Lima: Ed. GALF, 2003.

y reproductivos libres de toda forma de discriminación y violencia como parte de la lucha por la vigencia de todos los derechos humanos y la democracia; teniendo en cuenta nuestras necesidades, malestares y demandas lésbicas específicas, así como nuestra visión política del Estado, el desarrollo, la sociedad y la cultura a la que aspiramos.

- * Que el Estado impulse políticas nivel nacional para el enfrentamiento específico de las violencias contra las personas lesbianas, trans, *gays*, bisexuales e intersexuales.
- * Ley para prevenir, sancionar y erradicar la discriminación por orientación sexual e identidad de género.
- * Ley contra los crímenes motivados por el prejuicio y el odio hacia la población LTGBI.
- * Ley de reconocimiento a la diversidad de familias y matrimonio igualitario.
- * Que en la ley n° 30364 (Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres y los integrantes del Grupo Familiar) se incluya un capítulo específico: Definición y tipos de violencia contra las Mujeres Lesbianas en el Título I (Disposiciones Sustantivas para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar).
- * Exigir a los poderes del Estado el respeto del principio constitucional de laicidad del Estado; es decir, la independencia entre el Estado y las iglesias como base para una democracia que respete la libertad de creencias, acabando con la dictadura de la jerarquía católica.

Al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

- * Que en el nuevo plan nacional contra la violencia de género hacia las mujeres se incluya un objetivo estratégico específico

para el impulso de investigaciones, estudios y data que dé cuenta de los entramados de violencia interseccionales que viven las lesbianas, así como la prevención, sanción y erradicación de las violencias contra las lesbianas, contra los maltratos y el secuestro en el hogar, así como contra las violaciones correctivas y matrimonios forzados.

Al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

- * Inclusión de los derechos de la población LTGBI en la política de derechos humanos y en el Plan Nacional de Derechos Humanos.

Al Ministerio de Salud

- * Que el Ministerio de Salud incluya especificidades de las lesbianas en las políticas públicas de salud sexual y reproductiva, de salud mental, y que promueva estudios, diagnósticos e investigaciones para el reconocimiento de la problemática de salud de las mujeres lesbianas/bisexuales. Que se realicen campañas ginecológicas y de salud mental donde se convoque a las lesbianas.

Al Ministerio de Educación

- * Que el Ministerio de Educación promueva investigaciones para el reconocimiento de la discriminación hacia niñas, adolescentes y adultas lesbianas en los espacios educativos, y que promueva mecanismos específicos para su solución. Que incluya el *bullying* lesbofóbico en la política contra la violencia escolar.

Al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

- * Que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo dé cuenta a través de estudios de los mecanismos de violencia y discriminación en los centros laborales hacia las mujeres lesbianas. Inclusión del acoso sexual y el hostigamiento laboral contra las lesbianas en el centro de trabajo en la ley n° 27942 (Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual).

Al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

- * Que el Estado, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, reconozca el derecho de las lesbianas y sus parejas a acceder a los programas de vivienda del Estado.

A los gobiernos locales, provinciales y regionales

- * Ordenanzas distritales, provinciales y regionales contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género²⁰.

Y la G

Los *gays* u homosexuales han estado presente desde los inicios del activismo en nuestro país, conformando las primeras organizaciones. Este es un grupo poblacional que experimenta desde la infancia la presión social del mandato de la configuración de la masculinidad, recayendo sobre ellos una serie de prejuicios pues justamente se les cuestiona sus prácticas corporales. En una sociedad machista y patriarcal como la nuestra, los *gays*

²⁰ Articulación de Lesbianas Feministas de Lima *et al.* *Agenda política de las mujeres lesbianas: 14 demandas urgentes. La rebeldía de las lesbianas, es la gran transformación.* Lima, 2015.

también han construido su identidad sexual en este marco, y a pesar de la discriminación institucionalizada, los homosexuales, especialmente los cisgénero, tienen lo que la sociedad y el mercado han construido para ellos. Así pues, y si bien es cierto se les sigue negando derechos, existen discotecas, saunas, vídeos, empresas de diversos sectores, etc., que les tienen como público objetivo. Aspectos que el resto de identidades tiene en menor medida. Entre los derechos negados, este grupo poblacional sigue siendo, conjuntamente con las mujeres trans, los más vulnerables ante el VIH. Asimismo, el *bullying* homofóbico está ampliamente esparcido en todas las escuelas del país y la violencia es cotidiana para quien se cree o manifiesta abiertamente su diferencia por orientación sexual. También es cierto que a pesar de que un sector está empoderado en sus derechos, el número de denuncias de maltrato es muy bajo, evidenciando la urgente necesidad de trabajar no solamente el ejercicio de derechos sino también el conocimiento de la institucionalidad y la internalización de las normas que pueden ser utilizadas para el reconocimiento de derechos. La discriminación se ejerce en diversos ámbitos del quehacer humano y de los servicios del Estado, es por ello que se requiere que en los sectores educación, salud, laboral y el de justicia se incorpore el enfoque de género y de atención a la diversidad. Asimismo, en lo relacionado a los derechos civiles, el derecho al reconocimiento de la diversidad de familias y el acceso al matrimonio igualitario. Finalmente, es importante reconocer que el activismo homosexual, a pesar de estar presente en diversos momentos de lo LGBTI, aún no ha configurado un discurso identitario específico.

Corolario

Lo LGBTI en el Perú es complejo y diverso. Los prejuicios siguen presentes en la sociedad y se expresan de forma muy diferenciada en las regiones del país y en los diversos contextos. Y si bien

cada una de las identidades tiene particularidades, los prejuicios existentes las unen en las luchas contra la discriminación y la violencia originadas en lo que se les cuestiona: reivindicar la autonomía que se tiene sobre el cuerpo, las expresiones de género y las prácticas sexuales que se asumen como parte de la identidad.

Si lo vemos como sujeto político, su presencia es aún muy limitada, aunque el tema ha estado recurrentemente presente en las últimas campañas electorales nacionales, regionales y locales. Como sujeto político emerge en algunos espacios, pero en su mayoría se mantiene en el armario (clóset). La realidad es que tal como lo reconoce el Plan Nacional de Derechos Humanos, es una población de especial protección, cuyxs integrantes deben ser empoderadx para que se pueda evidenciar la discriminación a partir de las denuncias. Mientras tanto, el activismo sigue batallando para configurar una sociedad más democrática e inclusiva, en la que se respeten los derechos y se valore la diversidad sexual, de características sexuales y de género existentes. Una sociedad como aquella en la que muchxs hemos soñado vivir.

El pueblo afroperuano

Cecilia Ramírez R.

Sumilla

El pueblo afroperuano es parte de esta gran nación, contribuyendo de manera sustancial a la construcción y desarrollo del país. En condición de esclavizado, estuvo sometido a trabajos denigrantes y humillantes, tratado de manera inhumana, siendo las mujeres, niñas y niños las principales víctimas de abusos y de vulneración de sus derechos.

Las y los afroperuanos son víctimas del racismo estructural y de la discriminación étnico racial, ambas estrechamente relacionadas a la pobreza en la que este grupo poblacional vive. Así pues, entre el 2012 y el 2013 la incidencia con respecto a la pobreza en relación al pueblo afroperuano se incrementó en 2.2%.

El pueblo afroperuano históricamente ha estado excluido e invisibilizado de planes y programas de desarrollo que el Estado peruano implementa para el combate en la lucha contra la pobreza. Dicha exclusión, que enfrentan de manera particular las mujeres, se ve reflejada en los obstáculos que se tienen para obtener una educación adecuada, donde el acceso, permanencia y culminación de los estudios es muy difícil, lo que trae como consecuencia la poca posibilidad de obtener buenos y mejores empleos. De igual modo, está la falta de acceso a servicios de salud de calidad y a políticas públicas relacionadas a salud sexual y reproductiva, así como en su ausencia en los espacios de toma de decisiones y en las dificultades que enfrentan para tener una participación y representación política real, activa y efectiva.

EL PERÚ ES UN PAÍS MULTIÉTNICO Y PLURICULTURAL. Esta diversidad se constituye en una de las principales riquezas que tiene el país, en el cual confluyen diversos grupos étnicos que habitan en todo nuestro territorio.

El Perú es un Estado pluriétnico y multicultural. Los diferentes grupos étnicos y culturas que habitan en su interior son componentes de una diversidad cultural que requiere ser reconocida como un activo para el desarrollo humano del país dada la riqueza del universo de saberes, prácticas y tradiciones que configuran esta diversidad. Si bien durante los últimos años ha surgido en el país un discurso que busca reconocer y poner en valor esta diversidad cultural, éste coexiste con la persistencia de prácticas de discriminación –en particular ‘étnico-racial’– intrínsecamente asociadas a la mencionada diversidad cultural del país, las cuales resultan de un proceso histórico cuyos orígenes se remontan a la fundación de la república, pero cuyas consecuencias aquejan a una parte importante de ciudadanas y ciudadanos peruanos aún en nuestros días¹.

El pueblo afroperuano hace parte de esta gran nación y ha contribuido de manera sustancial a la construcción y desarrollo del país desde su llegada, la cual se dio en condición de esclavizados. 1532 es el año en el que podemos encontrar

¹ Ausejo, Flavio; Lay Gonzalez, Owan; y Muñoz Flores, Rocío. *Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana (Plandepa) 2016-2020*. Lima: Ministerio de Cultura, 2016. Ver en: goo.gl/QT5ucy

documentada la presencia de africanos en el Perú (procedentes de África occidental), quienes fueron trasladados al llamado «nuevo mundo» en condiciones inhumanas como objetos y mercancía a través de Cartagena de Indias, en Colombia, siendo enviados al puerto del Callao en donde eran comercializados, vendidos y hasta embargados a sus dueños. Por su condición de esclavizados estuvieron sometidos a realizar trabajos denigrantes y humillantes, siendo tratados de manera inhumana, donde las mujeres, niñas y niños fueron las principales víctimas de abusos y de vulneración de sus derechos, los mismos que en esos tiempos no eran reconocidos.

La presencia de las y los afroperuanos es también muy destacada en los ejércitos de José de San Martín y Simón Bolívar, en donde tuvieron un papel vital en la composición de la tropa de dichos ejércitos en donde conjuntamente con los indígenas constituían la gran mayoría².

Las y los afroperuanos estamos ubicados a lo largo de toda la costa peruana, principalmente en zonas urbanas, ello debido a cómo históricamente se ha distribuido la riqueza en el país, frente a la imperante y evidente necesidad de buscar mejores oportunidades de empleo y acceso a servicios básicos, como por ejemplo la educación.

Información recogida por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) muestra que entre el año 2012 y 2013 la incidencia de pobreza, según origen étnico, habría disminuido en 3.2% para la población de origen nativo, 1.2% para la de origen mestizo y en 2.2% para la de origen blanco. Contrario a ello, para el pueblo afroperuano la incidencia de pobreza se incrementó en un 2.2%³.

² Palma Lazarte, Eduardo. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos del Pueblo Afroperuano. Más allá del perdón histórico...* Lima: Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (Cedemunep) - Global Rights Partners for Justice, 2011.

³ Ver: Dirección de Políticas para Población Afroperuana. *Situación actual de la población afroperuana*. Lima: Ministerio de Cultura. En: goo.gl/gLHm4R

Por otro lado, es importante puntualizar que el Estudio Especializado sobre Población Afroperuana (EEPA) muestra que:

(...) apenas el 3,8% de personas afroperuanas entrevistadas perciben ingresos mensuales por más de dos mil quinientos soles (en este caso, la cantidad de hombres casi duplica a la de mujeres) Es importante considerar que las mujeres siguen viviendo situaciones de desventaja respecto de los hombres, situación que se complejiza en el caso de las mujeres afroperuanas y las múltiples discriminaciones que experimentan e impactan en el acceso a oportunidades⁴.

Es muy posible que estos problemas con relación al empleo y con respecto al ingreso se encuentren estrechamente vinculados a las limitaciones que enfrentan las y los afroperuanos con respecto al acceso y/o a la culminación de la educación superior y la segregación ocupacional. El EEPA muestra al respecto que el 85% de los miembros de hogares afroperuanos entre 3 y 18 años asiste a un centro educativo, esto es 9% menos que el promedio nacional. El estudio además evidencia que los jóvenes afroperuanos entre 18 y 26 años de edad que acceden a educación superior es menor en 6% con relación al total nacional⁵, siendo la situación más negativa en las zonas rurales.

La lucha como pueblo afroperuano en materia de derechos humanos ha ido deviniendo en nuestra historia, la misma que comienza por nuestra emancipación y nuestro reconocimiento como seres humanos, luego por nuestros derechos y ahora por nuestra visibilización y por romper con el racismo estructural, el cual está estrechamente ligado a nuestras condiciones de pobreza y pobreza extrema.

⁴ Benavides, Martín; León, Juan; Espezúa, Lucía; y Wangeman, Alejandro. *Estudio especializado sobre población Afroperuana (EEPA)*. Lima: Ministerio de Cultura - Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), 2015. Ver en: goo.gl/Ewu9hm

⁵ Ver: Dirección de Políticas para Población Afroperuana. *Situación actual de la población afroperuana*. Lima: Ministerio de Cultura. En: goo.gl/gLHm4R

El pueblo afroperuano históricamente ha estado excluido e invisibilizado de los planes y programas de desarrollo que el Estado peruano implementa para el combate de la lucha contra la pobreza. Esta exclusión que enfrentan los afroperuanos, y de manera particular las mujeres afroperuanas, se ve reflejada en las profundas brechas de desigualdades estructurales, brechas que se profundizan entre sus pares, principalmente en la falta de acceso a empleo, a servicios de salud de calidad, a obtener una educación adecuada, en su ausencia en los espacios de toma de decisiones y en las dificultades que enfrentan para tener una participación y representación política real, activa y efectiva.

Así mismo, es importante puntualizar que otro de los problemas con respecto a la invisibilización que enfrenta el pueblo afroperuano está relacionado a su participación y contribución en la construcción y el desarrollo de la nación peruana, siendo notoria su ausencia en los textos escolares del país, con una presencia que va más allá de la esclavitud, lo que afecta profundamente en el fortalecimiento de su identidad étnica, en el sentido de pertenencia y en el orgullo de ser afroperuanos, principalmente en niñas y niños al no encontrar héroes y heroínas afroperuanos, los cuales se encuentran ocultos en la historia oficial de nuestro país.

La exclusión de las y los afroperuanos de la participación y del acceso a oportunidades en igualdad de condiciones es fundamental y trascendental para comprender las dimensiones del impacto que causa la inequidad de la pobreza y de su actual situación de vida.

Es por ello que existen un conjunto de organizaciones afroperuanas en el país, las cuales, a lo largo de los últimos años, han venido desarrollando e implementando una serie de estrategias en favor del reconocimiento, cumplimiento y respeto de sus derechos humanos y ciudadanos, así como en la lucha contra el racismo y la discriminación étnica racial, esa misma lucha que tiene que ver con la búsqueda de igualdad y equidad, y el reconocimiento a nuestros derechos individuales y colectivos.

Para ello se viene realizando de manera permanente un trabajo de incidencia y establecimiento de diálogos con el objetivo de lograr que a través del Estado se puedan generar políticas públicas focalizadas y con pertinencia étnica, así como que se garanticen los recursos financieros y técnicos necesarios para que pueda generarse institucionalidad, y con ella lograr el impacto positivo que hace falta para cambiar el rumbo y la vida de un pueblo históricamente excluido de las políticas, planes y programas que implementa el Estado.

Algunos de los principales problemas que enfrenta el pueblo afroperuano, en los cuales coinciden diferentes estudios, es el racismo estructural, la discriminación étnico racial y el fuerte impacto que estos causan en la vida y el desarrollo de mujeres y hombres afroperuanos. Las brechas de desigualdades persisten a lo largo de la vida económica, social y política de esta población, expresadas en su escasa visibilidad estadística y, consecuentemente, en la ausencia de políticas públicas y acciones afirmativas que permitan acortarlas. El EEPA indica que el 32% de jefes de hogar afroperuanos afirma haber sufrido discriminación por su «raza» y que el 57% cree que la discriminación es una causa importante de la pobreza⁶.

La identidad étnica de las y los afroperuanos se ha visto afectada tremendamente por el racismo y la discriminación étnico racial, condiciones que están tan naturalizadas en el país que muchas veces las/los que son víctimas de ellas no las perciben o no las notan. A ello se le suman los estereotipos que se tienen en torno a las mujeres y hombres afroperuanos, que constituyen una barrera pues suelen encasillarlos en determinadas labores, las mismas que están relacionadas al deporte, actividades artísticas o relacionadas a actividades de servicio o doméstico, en el caso

⁶ Ministerio de Cultura. *Derechos de la población afroperuana. Revalorando la cultura afroperuana desde la gestión pública. Materiales de capacitación n° 5*. Lima: Ministerio de Cultura, 2015. Ver en: goo.gl/VzVLwo

de las mujeres, siendo muchas veces los medios de comunicación los que siguen perpetuando y legitimando las diversas formas de discriminación étnico racial y los estereotipos.

Es por todo esto que es importante fortalecer la identidad étnica afroperuana y generar un orgullo identitario:

(...) a participar libremente y en igualdad de condiciones en la vida política, social, económica y cultural; al desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones y costumbres; a tener, mantener y fomentar sus propias formas de organización, su modo de vida, cultura, tradiciones y manifestaciones religiosas; a mantener y usar sus propios idiomas; a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico; al uso, disfrute y conservación de los recursos naturales renovables de su hábitat y a participar activamente en el diseño, la aplicación y el desarrollo de sistemas y programas de educación, incluidos los de carácter específico y propio; y, cuando proceda, a las tierras que han habitado desde tiempos ancestrales (...)⁷.

A lo largo de los años, una de las principales demandas del movimiento afroperuano, que aún se encuentra presente y pendiente, es el derecho a ser reconocidos constitucionalmente. Sin embargo, el Estado peruano continúa negando este reconocimiento, esta reivindicación, yendo en contra del principio de reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación, en contra de los derechos colectivos y en contra de los tratados internacionales suscritos.

La inclusión del pueblo afroperuano en la Constitución política implicaría trascender del discurso a la práctica real, reconociéndose así, verdaderamente, el hecho de que vivimos en una sociedad pluriétnica y multicultural, en donde los diversos grupos étnicos siguen aportando desde sus conocimientos, desde sus saberes, desde sus culturas, a la construcción del país.

⁷ Citado en: Ministerio de Cultura. *Derechos de la población afroperuana. Revalorando la cultura afroperuana desde la gestión pública. Materiales de capacitación n° 5*. Lima: Ministerio de Cultura, 2015. Ver en: goo.gl/VzVLwo

Mujeres afroperuanas

No es lo mismo ser mujer que ser una mujer afroperuana, pues si bien existe el consenso de que las mujeres aún enfrentan muchos retos y muchos desafíos, y que hay una serie de demandas todavía pendientes por parte de los Estados para su desarrollo, las brechas de desigualdades para las mujeres afroperuanas entre sus pares se profundizan.

Las mujeres afroperuanas siguen siendo víctimas de las causas históricas que han determinado la pobreza como una condición que se deriva del racismo, la discriminación racial y la desigualdad socioeconómica, con una distribución de la riqueza de manera inequitativa, lo cual revela de manera real la violación a los derechos humanos y fundamentales del pueblo afroperuano, y en particular de las mujeres afroperuanas.

Desde este punto de vista, es imposible, en la actualidad, comprender el racismo de manera aislada al sexismo. Una acertada comprensión de la forma en que interactúan el sexismo y el racismo sobre las condiciones de vida de las mujeres afrodescendientes solo es posible a partir de la comprensión de las implicaciones económicas del modelo de desarrollo implícita y explícitamente sexista y racista, que posee mecanismos que han ido sofisticándose con el transcurrir del tiempo, mutando para excluir mayorías no solo afrodescendientes, sino también indígenas⁸.

En el caso de las mujeres afroperuanas, la discriminación racial las afecta de manera particular, las enfrenta a una desigualdad basada en el grupo étnico al que pertenece, a su condición de mujer y por la condición de pobreza en la que viven, colocándolas en el

⁸ Campbell Barr, Epsy. «El Impacto Económico del Racismo y Sexismo sobre las Mujeres Afrodescendientes de América Latina y El Caribe». Pobreza y exclusión de los pueblos y mujeres afrodescendientes. Reunión de Expertas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) para la Construcción de Indicadores de Género en el Análisis de la Pobreza. La Paz (Bolivia), 23 al 25 de setiembre del 2003. Ver en: goo.gl/YwGtRG

último grado de valoración en cuanto a lo social. Así mismo, las dificultades que enfrentan, originadas a partir del machismo, pero también del sexismo, así como a los estereotipos que vinculan a la mujer afroperuana al trabajo doméstico, se constituyen de manera permanente en retos que tienen que enfrentar y que dificultan sus posibilidades de desarrollo en pro de tener una vida mejor y lograr cambiar el rumbo de sus vidas.

Esta situación se puede evidenciar no solamente en las condiciones materiales de vida, sino también en las dificultades que enfrentan para obtener una educación adecuada, con carencias en el acceso, permanencia y culminación de estudios superiores; en la falta de acceso a servicios de salud de calidad, donde las políticas públicas relacionadas a la salud sexual y reproductiva no incorporan a las mujeres afroperuanas, así como están ausentes de protocolos de atención e investigaciones con respecto a enfermedades prevalentes que afectan de manera particular a las y los afroperuanos; al empleo; en la usencia o muy escasa participación dentro de los espacios de toma de decisiones, así como en las barreras que debemos de enfrentar en nuestros intentos de tener una participación política activa y efectiva (en donde seamos las protagonistas de nuestras propuestas de cambio). En ese sentido, trabajar arduamente en el empoderamiento de las mujeres afroperuanas aparece como un factor importante y fundamental en la exigencia, respeto y cumplimiento de sus derechos.

Plataforma política: Diálogo de Mujeres Afroperuanas

El 10 de abril del 2008 nace el Diálogo de Mujeres Afroperuanas, con el objetivo de constituir un espacio de dialogo, análisis, reflexión y acción de las mujeres afroperuanas, a fin de articular esfuerzos en la lucha por el respeto de nuestros derechos humanos y ciudadanos, visibilizar las condiciones de vida en las que vivimos a causa de la discriminación que enfrentamos por razones étnicas, de género

y clase, así como promover espacios de participación de estas en las diversas instancias de toma de decisiones.

De cara a un nuevo gobierno, momento trascendental en la vida del país y contexto importante que plantea grandes retos y desafíos al movimiento afroperuano, desde el Diálogo de Mujeres Afroperuanas⁹ nos planteamos ampliar y redoblar nuestros esfuerzos, con el objeto de visibilizar y fortalecer nuestros procesos y accionar, a fin de lograr la incidencia, los avances y cambios necesarios para el cumplimiento y ejercicio pleno de nuestros derechos.

Demandamos¹⁰

Educación de calidad para todas y todos

- Que se promuevan acciones específicas para el acceso de las mujeres afroperuanas a todos los niveles de educación. Demandamos especial atención a la educación de la niñez y juventud.
- Que se garantice dentro del programa Beca 18 un porcentaje de jóvenes afroperuanos de manera proporcional con la localidad donde habitan, así mismo que se evalúen los criterios de selección para garantizar puedan ser beneficiarios.

El personal docente y educativo que labore con personas afroperuanas debe poseer formación intercultural adecuada,

⁹ Plataforma Diálogo de Mujeres Afroperuanas. Ver en: goo.gl/Tht3zF

¹⁰ Esta sección recoge parte sustantiva de una serie de demandas planteadas en el documento: «Plataforma política de lideresas afrodescendientes ante el decenio internacional de los afrodescendientes» (Nicaragua, marzo del 2015), de la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora (Red MAAD). Ver en: goo.gl/7oq85i

La Red MAAD opera a nivel mundial a partir de coordinaciones subregionales y enlaces nacionales. Nuestro país la integra a través del Enlace por Perú a cargo de Cecilia Ramírez. Ver en: goo.gl/K5pGxn

mediante el estudio de una currícula que destaque la historia del pueblo afroperuano, sus aportes a la construcción de la sociedad, que promueva la igualdad, el no racismo y la equidad de género.

- Que se cree una cátedra de estudios afroperuanos que permita visibilizar el aporte y la contribución de las y los afroperuanos a la construcción de la nación, así como el conocimiento, el reconocimiento de su historia y la valoración como pueblo afroperuano, permitiendo a través de ello fortalecer la identidad étnica, el respeto a las y los afroperuanos y garantizar que el material educativo refleje a los héroes y heroínas afroperuanas.
- Que se amplíe la cobertura del sistema educativo en zonas donde habita el pueblo afroperuano (especialmente rural), creando más centros y disponiendo del personal docente necesario.
- Demandamos mejorar la infraestructura física de los centros educativos dotándolos de recursos para una educación de calidad y con pertinencia cultural.

Atención de salud integral, sexual y reproductiva

- Que se desarrollen programas para proteger la salud integral, sexual y reproductiva de las mujeres afroperuanas, así como fomentar el respeto a sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos.
- Que se mejore la cobertura y acceso a la salud para los afroperuanos y en particular mujeres afroperuanas, a través de servicios integrales de calidad, así como garantizar criterios étnico - racial y de género, en los planes de salud.
- Que se establezcan protocolos de atención en salud, a fin de optimizar la atención a las y los afroperuanos, teniendo en

cuenta las enfermedades prevalentes que afecta de manera particular a las y los afroperuanos.

- Que se cumpla con el requisito de la pregunta de autoidentificación étnica dentro de las hojas de registro, y que se elabore la data necesaria para desarrollar las acciones correspondientes.
- Que se realicen investigaciones con respecto a las enfermedades prevalentes que afectan a las y los afroperuanos.

Censos y datos estadísticos

- Que se garantice la pregunta de autoidentificación étnica en el próximo censo nacional de población y vivienda, y en todos los datos administrativos del país, a fin de conocer la situación del pueblo afroperuano y contar con indicadores para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a combatir el racismo y la discriminación en el acceso a la educación, sistema de salud, servicios básicos, empleo, a la vivienda, entre otros.
- Que la pregunta sobre autoidentificación se incluya dentro de las primeras en los cuestionarios y que se garantice su formulación.
- Que se realicen campañas de difusión y sensibilización con respecto a la pregunta de autoidentificación étnica a los funcionarios estatales y a la sociedad civil peruana. Asimismo, con la participación de la sociedad civil afroperuana, desarrollar también un proceso de sensibilización, con el objetivo de que se familiaricen con la pregunta y tengan conocimiento de la importancia de contar con los datos que proveerá el censo, especialmente en la generación de acciones afirmativas y políticas públicas.

- Que se incluya dentro del censo educativo la pregunta de autoidentificación étnica.

Niñez, adolescencia y juventud

- Que se fortalezca y amplíe la cobertura de las instituciones garantes de la protección de la niñez a fin de cumplir con las regulaciones y códigos que fomentan los derechos de niños y niñas adolescentes afroperuanos.
- Que se propicie en las comunidades afroperuanas la capacitación del liderazgo local en cómo detectar y atender la violencia psicológica, física y sexual en la niñez, adolescencia y la juventud, de manera tal que se pueda actuar en correspondencia cuando se identifique una determinada situación o condición.
- Que se promueva la igualdad de oportunidades de trabajo decente y digno para los jóvenes, y en particular las mujeres afroperuanas, garantizando su protección contra cualquier tipo de discriminación y violencia en los espacios de convivencia.
- Que se promueva el acceso a la educación superior de las y los jóvenes afroperuanos, cuyo porcentaje de acceso se encuentra por debajo del promedio nacional de nuestro país, datos de la encuesta especializada.
- Que se incremente la inversión estratégica y continua en las y los jóvenes afroperuanos, diseñando programas de formación, educación y emprendimientos nacionales, respetando y garantizando la identidad cultural del pueblo afroperuano.
- Que se facilite el acceso a nuevas tecnologías de la comunicación e información.

- Que se elaboren planes nacionales para combatir la violencia estructural y racial contra las juventudes y la violencia contra las niñas y adolescentes afroperuanos.
- Que se incluya la perspectiva del rango etario en sus respectivas agendas y procesos de las políticas públicas y programas de desarrollo.

Combatir el racismo

- Que de manera consecuente con la Declaración y Plan de Acción de la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, e instrumentos internacionales vinculantes, combatan el racismo y todas las formas de discriminación racial adoptando las medidas de acción afirmativas y de reparación necesarias para abolir este flagelo, garantizando el pleno disfrute de los derechos humanos de los hombres y mujeres afroperuanos.
- Que se adopten medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en nuestro país, en perjuicio de los hombres y mujeres afroperuanos. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que bajo su tolerancia o aceptación, creen, mantengan o favorezcan situaciones discriminatorias.
- Que se diseñe, apruebe y aplique una efectiva legislación para penalizar el racismo y la discriminación racial, e impulsar el establecimiento de instituciones de igualdad racial y planes nacionales para erradicar la discriminación racial, la xenofobia y toda forma de intolerancia.

- Que se garanticen políticas públicas y programas de combate al racismo y la discriminación, que promuevan la igualdad y equidad de género y generacional.

Vida digna sin pobreza

- Que se incluyan en los programas de erradicación de alivio a la pobreza, estrategias y acciones para reducir el impacto de ésta en las mujeres afroperuanas, y que promuevan la igualdad y la no discriminación.
- Que se formulen con carácter de urgencia, políticas, medidas y programas de acción afirmativa como una forma de disminuir la brecha étnica y de género que en el ámbito económico enfrentamos las mujeres afroperuanas.
- Que se adopten medidas para garantizar el acceso al empleo digno y de calidad, en condiciones de equidad, eliminando las barreras etno - raciales que enfrentamos las mujeres afroperuanas en el mercado de trabajo.
- Incluir en las políticas y acciones la creación y funcionamiento de un fondo que permita el acceso a recursos económicos para las mujeres afroperuanas, la promoción de empresas productivas, la implementación de proyectos económicos de mayor alcance, acompañados por políticas de asistencia técnica y empresarial.
- Que se eliminen todos los obstáculos que impiden el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres afroperuanas, especialmente en las esferas de la educación, salud, vivienda y empleo.
- Que se desarrollen acciones que fortalezcan la autonomía económica de las mujeres afroperuanas, particularmente del sector rural, a partir de la formulación de políticas públicas que contribuyen al acceso a recursos y bienes económicos.

- Que se promueva la creación y acceso a programas de emprendimiento empresarial para la incorporación de las mujeres afroperuanas en la economía; estos programas deben estar orientados al fortalecimiento de sus iniciativas económicas, la creación de redes empresariales, de empresas asociativas y otras formas de organización con base en una comercialización eficiente.

Participación y representación política

- Que se adopten medidas para promover el acceso de las mujeres afroperuanas a las instancias de toma de decisiones e incrementar su participación en cargos electivos y en las instancias del poder público, tanto a en el ámbito local como nacional.
- Que en las leyes de cuotas para el incremento de la participación política de las mujeres, estas deben asegurar la inclusión de mujeres afroperuanas de manera proporcional con el porcentaje poblacional de afroperuanos, de acuerdo a las comunidades donde habitan.
- Que los partidos políticos deban incluir en sus plataformas y programas de campaña las reivindicaciones del pueblo afroperuano, y de las mujeres afroperuanas en particular, y las estrategias para su implementación.
- Que se establezcan la paridad y representatividad de las mujeres afroperuanas en los espacios de poder y toma de decisión, así como mecanismos de participación en espacios de sociedad civil.
- Que se promueva la sensibilización de los miembros de las comunidades afroperuanas con respecto de la importancia de su participación activa en la vida pública y política, y eliminar los obstáculos a esta participación.

Derechos humanos

- Que se impulsen campañas de sensibilización para: a) promover la conciencia de las y los afroperuanos sobre sus propios derechos; b) promover la autoidentificación de las y los afroperuanos; c) visibilizar la continuidad de patrones de discriminación racial, en especial respecto de las mujeres afroperuanas, a fin de erradicarlos; d) promover la modificación de patrones socioculturales discriminatorios contra las personas afroperuanas; e) concientizar y capacitar a los funcionarios estatales, en especial a los agentes de seguridad estatales y a los jueces y operadores del sistema de justicia, salud y educación.
- Que se eliminen todos los obstáculos que impiden el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres afroperuanas, especialmente en las esferas de la educación, la vivienda, el empleo y la salud. Que el Estado peruano firme y ratifique la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia de la Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Que se desarrollen campañas de capacitación y sensibilización, tanto de alcance general como específicamente, para funcionarios estatales, a fin de erradicar patrones de exclusión y prácticas discriminatorias, y coadyuvar a promover la concientización de los derechos de las personas afroperuanas, especialmente las mujeres afroperuanas.

Medios de comunicación

- Que se organicen campañas educativas y mediáticas, principalmente en escuelas y universidades, para concientizar a la sociedad respecto la historia y el aporte del pueblo

afroperuano a fin de construir una sociedad más justa e integradora, al tiempo que se respetan los derechos humanos y la identidad de todas las personas.

- Que se tomen medidas para combatir toda incitación a la discriminación o la violencia contra las mujeres afroperuanas a través de cualquier medio de comunicación.
- Que se adopten medidas para sensibilizar a los profesionales de los medios de comunicación respecto de la naturaleza y la incidencia de la discriminación contra las mujeres afroperuanas, haciéndoles ver su responsabilidad en la no perpetuación de los prejuicios.
- Que se promueva la elaboración y aplicación de métodos de autocontrol en los medios de comunicación mediante códigos deontológicos para las organizaciones mediáticas, con objeto de poner fin a la utilización de términos racialmente discriminatorios o tendenciosos contra el pueblo afroperuano, especialmente contra las mujeres afroperuanas, incluyendo medidas para eliminar del uso de las imágenes estereotipadas de las y los afroperuanos en los medios de comunicación y el Internet.
- Exigimos la creación de espacios mediáticos que transformen las imágenes estereotipadas que reproducen la interiorización hacia los afroperuanos, especialmente por su impacto en la construcción y fortalecimiento de la autoestima e identidad étnica, y por su capacidad de producir un pensamiento racista y discriminador, particularmente hacia las mujeres afroperuanas, presentadas solo como un producto sexual para promover el turismo y otras formas de publicidad.
- Demandamos recursos para crear propuestas comunitarias que contribuyan a fortalecer el orgullo identitario y promuevan el derecho a la participación social y la equidad

en el contexto de los derechos humanos a la información, la comunicación y la representación.

Acceso a la justicia

- Que se dé la protección de la seguridad y la integridad de las mujeres afroperuanas sin discriminación alguna, adoptando medidas destinadas a prevenir los actos de violencia contra ellas que tengan una motivación racial o de género; garantizar la intervención rápida de la Policía, los fiscales y el Poder Judicial para investigar y sancionar estos actos, y asegurar que los autores, sean o no funcionarios públicos, no gocen de impunidad.
- Que se adopten de manera urgente medidas para garantizar el acceso a la justicia del pueblo afroperuano, especialmente las mujeres afroperuanas, como mecanismo fundamental de protección de sus derechos humanos.
- Que se promuevan medidas jurídicas y programáticas que remuevan los obstáculos que enfrentan las y los afroperuanos para poder presentar denuncias de discriminación étnica racial.
- Que se brinde protección especial a las personas que presenten denuncias de discriminación étnica racial, a fin de garantizar que sus derechos no sigan siendo vulnerados, evitar que sean víctimas de hostigamiento, atropellos, entre otros.
- Que se establezcan acciones expeditas para casos de discriminación racial y realizar campañas de promoción orientadas a que el pueblo afroperuano, particularmente las mujeres afroperuanas, estén informadas de sus derechos, las acciones y mecanismos que pueden activar para su protección y defensa.

Seguridad ciudadana

- Que se elaboren protocolos de actuación que sancionen la discriminación étnico racial como patrón institucionalizado de actuación e implementar mecanismos adecuados de seguimiento y control respecto de la efectiva puesta en práctica de estas guías por parte de los agentes de seguridad.
- Que se establezcan mecanismos de sanción para agentes de seguridad que utilicen perfiles raciales para llevar a cabo su labor y/o que empleen un uso desproporcionado de la fuerza y fuerza letal injustificada en relación con el pueblo afroperuano, incluyendo las mujeres.
- Demandamos educar a militares y policías con un enfoque intercultural para disminuir los abusos y estereotipos racistas que permean la actuación de estas personas

El censo 2017 y el pueblo afroperuano

Los censos constituyen una fuente importante para construir indicadores y para medir avances y retrocesos en las condiciones de vida de una población determinada. Este nos proporciona información que contribuye a orientar de una manera adecuada las políticas públicas, los planes y programas de desarrollo nacional. En ese sentido, los datos estadísticos son instrumentos políticos para la defensa y exigencia de derechos humanos y ciudadanos. Las estadísticas sociales basadas en los datos censales y en las encuestas de hogares oficiales son instrumentos importantes e indispensables para la generación, formulación, ejecución y evaluación de políticas de desarrollo social que tanto el Estado peruano como las distintas instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, aplican en beneficio de las poblaciones. La ausencia de este

instrumento constituye un obstáculo para el adecuado y pleno desarrollo de las ciudadanas y los ciudadanos¹¹.

El último censo que utilizó una variable (raza/fenotipo) para identificar a la población afroperuana data de 1940. Este último registro oficial señaló que la población «negra» equivalía al 0.47% de la población total.

Después de más de 77 años, los afroperuanos estuvieron presentes en el censo nacional del 2017, denominado: XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Este marcó un nuevo paso al contar con una pregunta de autoidentificación étnica que puede dar cuenta no solo de cuántos afroperuanos hay en el país, sino, principalmente, para constatar las condiciones de vida en las que se encuentran y evidenciar las brechas de desigualdades que enfrentan, lo que se incluyó en el cuestionario en la pregunta número 25: «Por sus costumbres y sus antepasados, usted se siente o considera...». Las opciones de respuesta fueron ocho: (1) quechua; (2) aimara; (3) nativo o indígena de la Amazonía (se puede especificar); (4) perteneciente o parte de otro pueblo indígena u originario (se puede especificar); (5) negro, moreno, zambo/mulato, pueblo afroperuano o afrodescendiente (estas últimas como parte de una sola opción de respuesta); (6) blanco; (7) mestizo; y (8) otro (se puede especificar).

Reflexiones

El Plan de Desarrollo para Población Afroperuana, la celebración del Bicentenario, la proclamación del decenio y la Agenda 2030, se constituyen en una oportunidad para apalancar recursos y para que, desde el Estado, se inicie un proceso real de desarrollo en

¹¹ Ramírez, Cecilia. «La variable étnica en los censos, encuestas y el pueblo afroperuano». En: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), ed. *Afroperuanas. Situación y marco legal de protección de sus derechos*. Lima: MIMP, 2014. Ver en: goo.gl/y7Ld3j

favor del pueblo afroperuano. Estamos conscientes de que en los últimos años ha habido avances y que existen algunas voluntades. Sin embargo, esto no es suficiente para poder ir cerrando esas brechas de desigualdades que aún persisten en relación al pueblo afroperuano, en general, y las mujeres afroperuanas, en particular. Hace falta mucho más, sobre todo en el combate frontal y real contra el racismo estructural y la discriminación étnica racial, para que se pueda cambiar la vida de las mujeres y hombres afroperuanos. Es por ello fundamental la generación de políticas públicas y acciones afirmativas reales, pues en la medida en que estas lleguen de manera diferenciada y con pertinencia étnica, combatiendo directamente las brechas y las razones de la pobreza, se avanzará en la inclusión de las y los afroperuanos. En esta tarea, cabe recalcar, son los sectores prioritarios la educación, la salud, la vivienda y el empleo, sin dejar de lado los otros sectores.

Así mismo, el Estado debe comprometerse a impulsar planes de educación específicos, dirigidos hacia el pueblo afroperuano, considerando y resolviendo las dificultades que enfrentan con respecto al acceso, permanencia y culminación, de manera particular las mujeres afroperuanas.

Por otro lado, deben impulsarse políticas de salud específicas, que consideren la situación particular de las y los afroperuanos, el tipo de enfermedades y situaciones que nos afectan, a fin de proveer de los servicios de salud adecuados y de campañas de prevención en salud.

En la medida en que nuestro Estado asuma un real compromiso en favor de los pueblos históricamente excluidos, como es el caso del pueblo afroperuano, se lograrán cambiar sus actuales condiciones de vida. Así pues, el Estado debe entender que invertir en el pueblo afroperuano es invertir en el desarrollo del país.

Finalmente, es importante mencionar que existe una corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil al respecto del racismo estructural y la discriminación étnico racial, aunque

la mayor responsabilidad recaiga sobre nuestro Estado. Desde esa mira, se hace necesario y urgente seguir demandando a nuestro Estado, además de tender puentes de comunicación, el fortalecimiento y establecimiento de alianzas que nos permitan generar sinergias, optimizar tiempos y espacios.

Movimientos de mujeres, género y poder

Patricia Córdova Cayo

Sumilla

En el Perú se arrastran propuestas feministas de políticas y leyes que son rechazadas por una mayoría conservadora que dirige el Estado y dicta las leyes. Aun así, los movimientos feministas han logrado hacer importantes aportes impulsando y concretando normas y leyes, gracias a las cuales las familias y la sociedad han ido cambiando, aunque no mucho la política. Estos cambios, que permitieron mejorar la situación y condición de las mujeres en el Perú, no son, lamentablemente, suficientes, pues aún falta mucho por transformar, como en el caso de la representación política y la salud pública, terrenos que implican miradas –y decisiones– diferentes frente a la mujer.

Cambiar normativas para acceder libremente y sin censura a la anticoncepción y/o al aborto no se logra con decisores carentes de perspectiva de género. Por ello, es necesario difundir y aclarar que esa perspectiva busca modificar la sociedad, las conductas, las formas de interacción y de relaciones de poder, al mismo tiempo que intenta impulsar transformaciones impedidas por la cultura patriarcal. Ese es el gran reto del presente siglo. Ni el Estado ni ninguna autoridad tienen el derecho de decidir sobre libertades referidas al cuerpo de las mujeres. Seguimos resistiendo decisiones de gobernantes, mayoritariamente hombres, e Iglesias, como lo fue hace más de 500 años, sin lograr mayores cambios.

¿Quién promueve los cambios?

Partimos de considerar que en el Perú hubo un movimiento de mujeres que fue masivo en torno a la alimentación y la pobreza, y que hoy es un movimiento también masivo de mujeres que se reúnen en torno a la lucha contra la violencia de género. Este último grupo ha sido visibilizado gracias a las redes sociales y al avance tecnológico, que permite que los medios de comunicación obtengan de modo más rápido y global información, siendo este un motivo por el cual se ha logrado impactar en las políticas estatales educativas y de salud en muchos puntos.

Antes la presencia femenina en las calles representaba a madres de familia indignadas por carecer de servicios básicos en sus viviendas o por la disminución de cuotas alimentarias. Hoy, la gran presencia es de mujeres y hombres jóvenes que defienden sus derechos y apoyan la diversidad sexual, reclamando también por la disminución de la violencia de género y por lograr la paridad de género en la representación política.

Paralelamente a las mujeres populares, el movimiento feminista –desde fines de 1970– activó y exigió a los gobernantes aprobar leyes y abordar temas en defensa de los derechos y la valoración de las mujeres. En las últimas décadas, ha logrado la aprobación de políticas y de leyes que manifiestan logros y cambios que pueden verse y leerse en las cifras, aunque aún siguen pendientes cambios fundamentales, que implican ajustes culturales.

Un poco de historia

Los movimientos de mujeres populares y el feminismo en el Perú coincidieron muchas veces con diferentes partidos de izquierda. En la década de 1990, el movimiento de mujeres populares -muy significativo durante los años 1980¹- pasó a ser cooptado por el fujimorismo en base a dádivas y donaciones. Luego, con una mayor estabilidad económica en el país, los programas sociales continuaron, pero las lideresas, antes gestoras y líderes, se convirtieron en receptoras de víveres y manejadoras de recursos.

Cabe recalcar que la presencia femenina en los partidos políticos siempre fue escasa. El actual apoyo al fujimorismo de parte de las mujeres, antes y ahora, estuvo basado en donativos. Recordemos sino los táperes regalados en la última campaña electoral, que remedan lo anteriormente hecho por este partido, para mantener una sólida base electoral: en base a los millonarios programas sociales de la década de Fujimori.

Felizmente, a futuro es posible que, cayendo el origen (el partido), caigan también las bases.

Dos movimientos paralelos que se unen hoy

Las propuestas del feminismo del siglo pasado no eran aceptadas ni captadas por los partidos políticos, ni de izquierda ni de derecha, hasta que las propias feministas -también militantes de algunos partidos de izquierda- optaron por crear las «comisiones de mujer» al interior de los partidos, desde donde poco o nada se podía hacer. Siempre los hombres lideraron y dirigieron los partidos políticos. Y la situación continúa igual hasta el presente.

¹ Se ha llegado a considerar que entre las mujeres organizadas de comedores populares y de los comités de vaso de leche llegarían a ser cerca de 450 mil, en los distritos de Lima.

En los espacios de las mujeres reunidas en función del apoyo alimentario de los programas del Estado (comedores y vaso de leche, hoy el programa Juntos, por ejemplo), no encajaba la temática de la identidad sexual ni de la autoconciencia feminista. Eran propuestas modernas que luego dieron pase (en la década de 1990) a los derechos sexuales y derechos reproductivos, que no fueron en esos años captados por las mujeres en condición de pobreza como temas prioritarios. En Lima, en los años 80, especialmente en los conos norte, este y sur, aún faltaban servicios básicos, transporte público, pistas y veredas, postas, agua y desagüe, etc., siendo esos los motivos que movilizaban a las mujeres, por entonces más madres de familia que mujeres con derechos.

A diferencia de los movimientos de mujeres, las libertades sexuales y los derechos reproductivos fueron temas demandados por los movimientos feministas desde su inicio, por ello sus primeros trabajos fueron en torno a la capacitación sobre derechos y a la asesoría legal para las mujeres. Ya en esos años se empezó a vislumbrar el gran problema de la violencia vivida por las mujeres.

El Perú a tono con instancias internacionales

Tanto los movimientos de mujeres como los movimientos feministas se refuerzan con presupuesto. Entre 1980 y 1995 se firmaron importantes convenciones y tratados internacionales entre países miembros de las Naciones Unidas respecto de las demandas planteadas por estos movimientos: en 1979 se firmó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw); en 1994 se firmó el Tratado de Belem do Para a nivel interamericano, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, el cual hasta la fecha cuenta con un mecanismo de seguimiento, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belem do Para (Mesecvi), pilotado desde la Organización de Estados Americanos (OEA) a fin de supervisar su

implementación; y en 1995 se firmó –con la presencia del presidente peruano– la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing, adoptada por 189 países miembros de Naciones Unidas, donde se programaron acciones para el empoderamiento de las mujeres y para alcanzar la igualdad de género ya desde ese entonces.

Además de los acuerdos firmados que involucran a las mujeres, el Estado peruano también firmó con 180 países los acuerdos de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, con un gran programa que marcó en los Estados un gran compromiso y voluntad a fin de: «(...) integrar efectivamente los temas de población en las propuestas de desarrollo socioeconómico y lograr una mejor calidad de vida para todas las personas, incluidas las de las generaciones futuras (...)», marco dentro del cual se incluyeron importantes medidas para la disminución de la natalidad en las mujeres peruanas. ¿Recuerdan la anticoncepción quirúrgica «voluntaria»?; esas eran las metas. Disminuir la pobreza.

Buscando más representación femenina

En el país se aprueba la creación del Ministerio de la Mujer en 1995 y dos años después se aprueba la ley de cuotas, exigiendo en ese entonces la presencia femenina en un 25% de las listas electorales, años después se aumentó al 30%, lo cual logró incrementar la presencia de mujeres en cargos municipales y congresales en los años siguientes al 2000: 14 congresistas mujeres electas para el periodo 1995-2000, antes de la ley, incrementándose a 24 mujeres elegidas para el periodo 2001-2006, con la ley vigente. Esta etapa intensifica el apoyo a las mujeres con programas estatales e institucionales, como lo trabajado desde muchas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y desde el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem). Es así que desde el intenso trabajo del movimiento feminista se logró impactar en distintas

políticas. Además, se dio formación y asesoría a la Mesa de Mujer del Congreso de la República, siguiendo los lineamientos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2015, de las Naciones Unidas, que buscaba empoderar a las mujeres y mejorar su condición en salud sexual y reproductiva, eliminando su pobreza y buscando equidad de género. A esto se le sumó la posibilidad de capacitar a congresistas para armar una agenda feminista.

En el plano municipal y regional, la presencia femenina ha progresado, pero muy poco. Contamos con 7 alcaldesas de 196 provincias y 81 alcaldesas distritales en todo el país, para un total de 1874 municipios distritales; las cifras: 4,3% en provincias y 13% de alcaldesas mujeres en los distritos. En los cargos de regidoras se ha mejorado: de ser 9.2% el año 1998, pasó a ser entre 39% y 42% el año 2018. En cuanto a regidoras hubo un aumento al 42% al año 2018, sin embargo, el número de alcaldesas quedó reducido y en algunos lugares no salió ninguna mujer electa. El inicial aumento de mujeres elegidas se le atribuye además de a la ley de cuotas, que incentivó a las mujeres a ser candidatas, al criterio o prejuicio comúnmente aceptado del electorado, que consideraba –según la Asociación Civil Transparencia²– que las mujeres en política eran más honestas, más inteligentes y más democráticas. Ese prejuicio ¿decayó y se desinfló en las últimas elecciones municipales y regionales del 2018?

La baja elección de mujeres electas en alcaldías, es decir, en los cargos de mayor decisión, –pues no salió elegida ni una mujer en las presidencias regionales– podría responder al pésimo papel asumido en estos últimos dos años por las mujeres congresistas, además del desencanto por la política de la población, que enfrenta escándalos de corrupción sin detenerse.

² Ver: Programa Ágora Democrática. *Con las mujeres sí se gana. Avances en la participación política de las mujeres en el Perú*. Lima: IDEA Internacional - Asociación Civil Transparencia, 2007. En: goo.gl/jFnWgh

La elección del 2016 dio como resultado 26 mujeres elegidas congresistas por el partido fujimorista, de un total de 36 mujeres en el congreso, logrando este partido tener representantes mujeres en 15 regiones del país³. Estas representantes se dieron a conocer como falsificadoras de sus propios certificados escolares y títulos universitarios, dejando en muy bajo nivel ético, la imagen de mujeres políticas. Este comportamiento delincencial, que caracteriza al partido mayoritario en el Parlamento, no exime a los hombres, por supuesto, pero es sabido que, teniendo mujeres electas la exigencia para ellas es más estricta y vigilada, tanto en su buen desempeño, en su actuación ética, en exigirle mayor inteligencia y mejor exposición. Estas exigencias para ellas son mucho mayores que para ellos cuando están en el poder.

También los medios de comunicación y las redes hacen lo suyo: señalan con mayor agudeza crítica cualquier acto que ellas realicen, recordemos sino, cómo se juzgó la acción municipal de la alcaldesa de Lima, Susana Villarán, y comparemos cómo se juzga cualquier otra gestión. No por todo esto rebajaremos faltas y delitos cometidos por las congresistas fujimoristas como por su lideresa, actos y delitos que llevan –desgraciadamente– a descalificar a las mujeres en el terreno político.

Somos 14 931 127 mujeres en el Perú de acuerdo al censo realizado el año pasado. Vale decir, a pesar de que somos el 50.8% de la población peruana hemos logrado colocar al menos 42% de mujeres en cargos de regidoras. En Lima, por ejemplo, se eligió solo a una alcaldesa (en el distrito de San Juan de Miraflores) y a 499 regidoras. En este distrito, además de la alcaldesa, se eligió a 10 regidoras de 13, siendo similar el vecino distrito de Villa María del Triunfo, con 9 regidoras de 13 en total. En todo el país se eligió

³ Fuerza Popular cuenta en Lima con 10 mujeres congresistas y 2 en Piura, Loreto y Ancash. En los demás es una representante: La Libertad, Lambayeque, Junín, Ica, Huánuco, Cusco, Ayacucho, Amazonas, Arequipa Callao. Sin embargo, en lo municipal, dos años después sufrió una importante derrota.

sólo a 19 mujeres alcaldesas provinciales el año 2018. Así pues, la cuota ha sido un incentivo, pero se espera lograr la paridad para poder derrotar factores de desvaloración de las mujeres en política por parte de la sociedad, pues aún persisten factores culturales que las limitan, así como otros prejuicios y estereotipos por eliminar.

¿Qué explicaría esta situación de representación femenina en la política? No es fácil respondernos, pero sí conocemos la decepción de candidatas y exautoridades que han asumido cargos y han vivido situaciones de discriminación y violencia en el ejercicio de estos, alejándolas de la política. Por otro lado, no se olvida la tradicional carga familiar que aún está en manos de las mujeres en un altísimo porcentaje, lo que les impide participar en otros espacios ajenos al familiar.

Los casos mencionados, de autoridades agredidas o discriminadas en el ejercicio de sus cargos, motivaron que las organizaciones feministas presentaran ante los legisladores la existencia de la figura del «acoso político». Un logro alcanzado fue incluir esta tipificación en el Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016-2021, además de otros tipos de acoso, como el acoso sexual en espacios públicos y la violencia en los espacios de tecnologías de la información, tan frecuente últimamente con menores de edad, entre otros.

Lo importante del plan mencionado es que se propone un objetivo muy interesante, pero difícil de concretar a corto plazo, sin la participación e involucramiento del sector educación y la inserción de la equidad de género en su currículo. El primer objetivo estratégico: «Cambiar patrones socioculturales que reproducen relaciones desiguales de poder y diferencias jerárquicas que legitiman y exacerbando la violencia de género, que afecta desproporcionadamente a las mujeres en su diversidad».

Transformaciones urgentes

La dificultad del cambio de mentalidades se ubica en el terreno cultural. No es fácil cambiar costumbres ni creencias, menos aún desterrar estereotipos y prejuicios que abundan en nuestras sociedades con un sistema patriarcal desarrollado desde hace muchos años. El machismo fruto del patriarcado es más que un sistema independiente. Este cuenta con un contrato social, con reglas y normas, con estereotipos que se transmiten, con prejuicios, símbolos, lenguaje machista y violento, con valores y creencias propias, que a su vez producen un conjunto de costumbres en todos los terrenos. Lo positivo de todo esto es que sí es posible cambiarlo, muy lentamente y poco a poco, tal y como lo hemos demostrado los últimos 40 años.

Dentro de esos cambios está el incremento en la educación de las mujeres que, en cierto segmento (educación inicial y universitaria), ya hay más mujeres que hombres. Está el avance en aprobar leyes que contemplan la perspectiva de género y la prevención de la violencia, así como la licencia de maternidad para los papás, o el reconocimiento del feminicidio como problema a tratar y legislar de modo especial. La equidad de género ha sido asumida por lo pronto en la letra de muchas leyes. De esta manera es que se ha venido trabajando en diferentes espacios, durante más de 40 años, desde movimientos feministas, con mujeres lideresas, con instituciones, con entidades del Estado, con periodistas, etc., para inculcar que la desigualdad de género y la violencia contra las mujeres acabará en la medida en que se cambien actitudes y normas sociales. Y ello pertenece al terreno cultural.

En resumen, podemos afirmar que en materia de búsqueda de equidad de género mediante leyes y planes, el Perú está avanzado respecto a otros países de la región e incluso de países europeos. Desde la creación del Ministerio de la Mujer el año 1995 hasta la ley

de cuotas, que hoy reclama el aumento del 30% al 50% de presencia femenina en las listas electorales, hubo mucho camino recorrido.

Las leyes y cambios que no se han logrado aprobar son aquellos que, curiosamente, intervienen en la salud sexual y reproductiva de las mujeres, justamente en nuestros cuerpos, en nuestros planes de vida. Vale decir, nada se ha hecho en torno al problema enorme del embarazo adolescente, donde el 13.7% de adolescentes entre 15 y 19 años ya es madre. Nada se logró sobre la legalización del aborto por casos de violación, ni el aborto voluntario, ni sobre la gratuidad y distribución masiva de condones y otros métodos anticonceptivos; porque el asunto relacionado con la sexualidad le atribuye a la mujer mayor libertad y autonomía, y en ese terreno lograr cambios es más difícil porque se reta la libertad masculina y, consecuentemente, su poder. Ya insisten los conservadores que las mujeres deben estar sometidas al varón porque la Biblia lo manda así.

Los grupos conservadores –entre ellos el fujimorismo– están atacando al Estado en función de su política de género. Defienden la familia únicamente conformada por un hombre y una mujer, se hacen los ciegos ante la existencia de seres humanos homosexuales y rechazan toda unión entre dos personas del mismo sexo; rechazan el aborto diciendo que ellos son provida, pero olvidan que la vida existente antes del gameto y del feto es la vida de una mujer que quizá fue violada, o que no planificó tener un bebe a los 9 o 15 años, y que por eso es preferible que aborte. Son provida que dicen «respetar todo tipo de vida, incluso la del no nacido» olvidando la vida de la mujer al mismo tiempo y afirmando equivocadamente también, que la anticoncepción oral de emergencia (AOE) o píldora del día siguiente es abortiva y que por eso debe prohibirse. Cero libertad a las mujeres.

Educación: clave para entender conceptos

Desde el año 2004 se aplica en el Perú el enfoque de género en la política educativa. Además de este enfoque, el Ministerio de Educación aplica los enfoques de derechos humanos y de interculturalidad de modo transversal, lo que parece no ser del gusto de grupos conservadores que han empezado hace unos años a frenar y proponer leyes contra el enfoque de género.

Contamos con cerca de 20 congresistas evangélicos y ultraconservadores en el Congreso actual, muchos de ellos líderes en sus iglesias (Agua Viva, Movimiento Misionero Mundial, Convención Evangélica Bautista, Camino de Vida), vinculados con propuestas comunes que, dentro de sus fantasías conceptuales, buscan desechar la palabra género y todo lo que ella conlleva, comprendiéndola como «ideología de género».

Así pues, actualmente estamos siendo testigos del avance de tendencias religiosas que invaden el espacio político tratando de modificar o prohibir, propuestas de igualdad de género en campos como la educación, políticas públicas y leyes. Me refiero al colectivo «Con mis hijos no te metas», detractores de la propuesta por la igualdad de género y movilizados contra cualquier proposición que pinte progresista en las políticas de Estado, en especial en educación.

El género –término agregado al diccionario por las feministas hace unas tres décadas– se refiere a las relaciones que se dan y se mantienen entre hombres y mujeres, pero en especial a las relaciones de poder. Se trata de un **enfoque** para el análisis social, político, cultural y económico de relaciones sociales entre los géneros que permite observar las diferencias, detallar características, medir brechas de desigualdad, detectar problemas de inequidad y hacer posible –con políticas y programas con enfoque de género– atender y solucionar inequidades e injusticias dentro del campo social y político.

El estudio de estas relaciones de género es útil pensando el desarrollo de los países, programas o proyectos, pues la desigualdad y discriminación entre los géneros es un problema existente y por solucionar. Para la mejor comprensión y análisis social, por ejemplo, las feministas exigieron hace unas décadas obtener data nacional desagregada por sexo, a fin de conocer las brechas de desigualdad en varios terrenos.

No cabe entonces llamar «ideología» a un concepto que se utiliza para el análisis, que no propone escalas de valores a ser «defendidas» ni pregona sobre aceptación o rechazo de creencias con el fin de obtener o atraer seguidores. La **ideología** se enmarca dentro de los parámetros de creencias políticas, tratando al enfoque de género claramente como creencia religiosa. La definición de ideología, según el diccionario, no encaja con el concepto género: «[Ideología es un] Conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona, colectividad o época, de un movimiento cultural, religioso o político, etc.»⁴. Y el término género es un concepto académico, utilizado desde las ciencias sociales para analizar las sociedades.

Lo que sí encaja dentro de este pensamiento rígido antigénero, o que considera el género una ideología, es que se reconoce como única verdad, y a eso se le llama fundamentalismo, que es un término que define un sistema ideológico dentro de una visión religiosa o política. Fundamentalismo se define como: «Actitud contraria a cualquier cambio o desviación en las doctrinas y las prácticas que se consideran esenciales e inamovibles en un sistema ideológico, especialmente religioso»⁵.

Hoy, con más vehemencia que razonamientos, conocimientos o lógica, los conservadores religiosos venidos a políticos difaman al Ministerio de Educación con volantes oponiéndose a que se continúe con la educación con enfoque de género, colocando en sus

⁴ Ver: goo.gl/U4gyxa

⁵ Ver: goo.gl/Ua84w6

impresos (a propósito de difundir e invitar la marcha provida⁶) lo siguiente:

(...) le enseñarán a tu hijo la ideología de género, le dirán que no es hombre y que puede ser mujer si así lo siente y, que puede besar a su amiguito y cuando crezca que puede ser su mujer; le enseñaran a su hija a masturbarse y a explorar su cuerpo, (...).

¿Es posible de creer que se enseñase eso en un colegio peruano? Pues así lo decía un volante invitando a una marcha del colectivo «Con mis hijos no te metas».

El mes de noviembre del 2018, un grupo de 16 congresistas fujimoristas presentó una propuesta de ley planteando lo siguiente:

(...) se entenderá que el término género contenido en cualquier política, plan, norma o disposición del sistema jurídico peruano, se refiere a mujer y varón. El término 'género' no tendrá más acepción que la que antecede y se aplicará mientras cada entidad pública actualiza sus normas pertinentes.

Aquí vemos que comprenden el género como sinónimo de sexo -femenino y masculino-, olvidando que género contiene un trasfondo cultural y social «adquirido» por cada individuo mediante sus años de socialización. Un aprendizaje que lo lleva a ser persona única, con derechos, seres diversos y diferentes, con sus propias condiciones e identidades asumidas.

En el término género se incluye a millones de personas que no se asumen o identifican en un 100% como hombres o en un 100% como mujeres. Hay diversidad, y eso es una realidad. Los grupos de *gays*, lesbianas, transgénero, transexuales o intersexuales (GLBT) son individuos que crecen con todos los derechos, pero

⁶ Las marchas provida movilizan desde hace unos tres años a los escolares de escuelas religiosas de todo el país bajo el liderazgo e invitación del Cardenal Juan Luis Cipriani, del Opus Dei, contando con dinero para propaganda y difusión en muchos niveles. Ha convocado a miles de personas desfilando por el circuito de playas de Lima.

que estas tendencias conservadoras invisibilizan e ignoran. Niegan situaciones de vida que requieren de legalizar el aborto, como el caso de niñas embarazadas de 9 o 10 años, o jóvenes que no desean tener hijos, etc. También desconocen los crímenes de odio contra las comunidades GLBT.

La ignorancia es atrevida

En el marco de la interpelación a la ministra de Educación, Marilú Martens, en el año 2017, por el actual Congreso, una de las congresistas representantes de la Selva, Tamar Arimborgo Guerra, de Fuerza Popular, pronunció un hilarante frase mientras la ministra defendía la necesaria sanción para los crímenes de odio; cuando eso afirmaba en su exposición, tomó la palabra la congresista, diciendo que así como hay crímenes de odio tal vez hay crímenes de amor también, sin comprender lo específico de crímenes cometidos contra mujeres y población GLBT⁷.

Religión, poder y medios

Las fuerzas conservadoras antiaborto y antigénero cuentan con canales de difusión: el Grupo Bethel⁸, principal altavoz del pensamiento conservador y transmisor de campañas del colectivo «Con mis hijos no te metas» que, mediante el fujimorismo, se negó a aprobar en el Código Penal el endurecimiento de las penas por crímenes de odio, lanzando también campañas engañosas con mentiras sobre la educación y la homosexualidad, antes mencionadas, afirmando que las mujeres debemos obedecer y

⁷ <https://peru21.pe/politica/tamar-arimborgo-hay-crimenes-odio-vez-hay-crimenes-amor-video-79497>

⁸ Ver: Castro, Jonathan. «Bethel, el brazo mediático del evangelio contra las políticas de igualdad de género». *La República*, Lima, 31 de julio del 2018. En: goo.gl/StxqVw

ser sumisas ante los hombres, y que la masculinidad tiene un mandato divino.

Mientras más lidiamos para reconocer la problemática de género y la violencia, que es uno de los problemas mayores, vemos que se acrecienta y vinculan fuerzas conservadoras con mucho dinero con campañas contra el enfoque de género, a nivel latinoamericano, y quizá a nivel mundial. Si no, veamos el triunfo del presidente brasileño, Jair Bolsonaro, representante de esta tendencia fundamentalista y patriarcal.

¿De dónde viene esta tendencia y tanta acogida masiva del pueblo? El Movimiento Misionero Mundial⁹ (MMM) tiene cada vez más presencia comunicacional. Según *concordo.gob.pe*, el Grupo Asociación Cultural Bethel cuenta con 55 emisoras de TV y con 196 emisoras radiales a nivel nacional este año 2018, siendo dueña del 4% del total, sobrepasando a todas las entidades. Y, ¿por qué tanto empeño en difundir ideas y propuestas antigénero?

La Asociación Cultural Bethel «es un colectivo sin fines de lucro», con licencias de fines educativos, un tipo de autorización con grandes ventajas como: tener prioridad ante emisoras de fines comerciales y contar con un régimen de pago reducido sin restricciones para realizar cobros por emitir publicidad¹⁰. Entonces, el poder de los medios está siendo manejado eficientemente desde este grupo conservador que pone en peligro la autoridad educativa, las políticas de género y toda propuesta civilizada que plantea el Estado con el enfoque de género como fondo.

Paralelamente a la arremetida de parte de estos conservadores, aglutinados en grupos religiosos, contra los avances en la educación, vivimos el aumento de feminicidios a nivel mundial.

⁹ Ver: Castro, Jonathan. «Bethel, el brazo mediático del evangelio contra las políticas de igualdad de género». *La República*, Lima, 31 de julio del 2018. En: goo.gl/StxqVw

¹⁰ Ver: Castro, Jonathan. «Bethel, el brazo mediático del evangelio contra las políticas de igualdad de género». *ojo-publico.com*, Lima, 31 de julio del 2018. En: goo.gl/o1mujh

Y esto nuevamente nos llama a pensar en la importancia de influir en los Estados con propuestas feministas y democráticas, en los medios de comunicación con una visión democrática e igualitaria, y con enfoque de género, y en educación con propuestas que permitan ir avanzando en el desarrollo y no retrocediendo en las mentalidades.

Parte II

Estudios



Valeria Añorga S. Pavel Lozano L.
Alejandro Arrieta D. Jaime Miyashiro T.
Luis Chupica Z. Arturo Muñoz P.
Yadira García G. Patt Santa Cruz M.
Keyla Gerónimo F.

De movimientos y conflictos: el caso de la organización social en los barrios periurbanos de Lima sur

*Luis Chupica Z.; Keyla Gerónimo F.;
Patt Santa Cruz M. y Jaime Miyashiro T.*

Sumilla

Este texto pretende motivar a la reflexión sobre la pertinencia de definir los movimientos sociales y, sobre todo, cuestionarse si en la actualidad existen o no. Es por ello que el tratar de entender la forma de organizarse y los mecanismos que utilizan diversos grupos poblacionales para poder dar solución a sus demandas, en el contexto urbano de una ciudad tan compleja como Lima, nos pueden dar algunas pistas e ideas de lo que actualmente tenemos y, sobre todo, si la manera de operar que tienen calza o no dentro de la definición de lo que un movimiento social debería representar según nuestro humilde entender.

Para los pobladores de la ciudad, los sin casa, para los que difícilmente pueden acceder a terrenos urbanizados, el problema no se resuelve con la construcción de una vivienda. Han tenido también que resolver la dotación del servicio de agua, de electricidad, de alcantarillado; obtener el equipamiento de salud, escuelas para sus hijos; el transporte, la recreación, resolver los conflictos, organizarse (...).

Constructores de Ciudad - SUR, 1989

Punto de partida¹

Las organizaciones sociales viven una crisis como actores sociales con peso significativo frente a otros actores económicos y políticos que sí lo tienen. Están frente a un escenario caracterizado por una profunda crisis de redefinición de sus estructuras internas de funcionamiento, de organización, de convocatoria a fortalecer su membresía de participantes y, por tanto, de resultados significativos y exitosos en el contexto de nuestra sociedad.

La crisis de las organizaciones sociales es también la de los movimientos sociales –otrora significativos actores– que responde a un cúmulo de factores en el proceso histórico reciente. Entre estos figuran las sucesivas crisis económicas del país, el conflicto armado interno, la crisis de los partidos políticos, los efectos negativos de la globalización y los nuevos parámetros del orden neoliberal de la economía.

En este contexto, un movimiento social puede acceder hoy a la conquista de sus derechos solo a través de un enfrentamiento directo y frontal (conflicto social), o en algunos casos utilizando «mecanismos subterráneos», muchas veces cuestionables democráticamente, que suelen obedecer a la satisfacción de necesidades

¹ El presente estudio no podría haber llegado a buen puerto si no hubiéramos contado con el invaluable aporte de nuestro querido amigo y colega Mario Zolezzi, quien no ha querido figurar como autor a pesar de sus importantes aportes al mismo.

fragmentadas que no necesariamente promueven un cambio social. Lo cierto es que enfrentamos una realidad de muy débil institucionalidad y de escasos procedimientos transparentes en la gestión de lo público y lo privado.

Cabe preguntarse si en el contexto actual del país existen verdaderos movimientos sociales o son solo grupos de personas asentados sobre el territorio que se organizan de manera circunstancial para buscar la satisfacción de necesidades e intereses puntuales en un sistema que promueve la desigualdad y tolera la vulneración de los derechos fundamentales. Es a raíz de esta problemática que enfrenta el trabajo social urbano de apoyo, asesoría técnica y otros, con organizaciones de vecinos y movimientos, como los de las mujeres, que nos aventuramos a desarrollar la presente deliberación, tratando de encontrar rutas de respuesta a las interrogantes planteadas.

¿De qué estamos hablando?: movimientos o conflictos sociales²

Un primer punto es tratar de definir qué entendemos como «movimiento social», lo que implica entrar en un nivel de

² No existe consenso en el uso del término «movimiento social». Sin embargo, existe una serie de características regularmente consideradas para su conceptualización. En ese sentido, vamos a tener en cuenta algunos usos del término con el objetivo de armar una definición operativa y útil para nuestro estudio.

Bobbio, Pasquino y Matteucci rescatan tres criterios para diferenciar qué es o no un movimiento social: valores compartidos; nivel de integración interna; y grado y tipo de cambio a producir. «(...) comportamientos colectivos y movimientos sociales constituyen intentos fundados en un conjunto de valores compartidos para redefinir las formas de la acción social e influir en sus consecuencias. Comportamientos colectivos y movimientos sociales difieren según el grado y el tipo de cambio que intentan provocar en el sistema y según los valores y el nivel de integración interna». Ver: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de política*. Ciudad de México: Siglo XXI editores, 1991.

Por otro lado, tenemos la clásica definición de Tarrow, en la que, a diferencia de la anterior, se toma en clara consideración la duración o mantenimiento de la interacción con

complejidad teórica que precisa desarrollar una conceptualización mucho más amplia para analizar diversos aspectos y variables. Este concepto se formula en la sociedad occidental europea en el siglo XIX y refiere a movimientos que pretenden cambiar totalmente las condiciones sociales valiéndose de la propaganda y el ejemplo³. Para efectos del presente estudio, tomaremos como referencia a quienes definen los movimientos sociales como un actor colectivo (el cual desempeña un rol en grupo y no de manera individual), cuyo objetivo es alcanzar un cambio estructural usando «mecanismos alternativos» de negociación, como las marchas o protestas, que, como es sabido, pueden desencadenar en un conflicto social con el objetivo de lograr la suficiente repercusión política para hacer frente a los mecanismos y control de gobiernos dominantes. Esto porque cuestionan el *statu quo* y motivan la modificación de los paradigmas del desarrollo previamente establecidos, lo que desencadenaría

el oponente del movimiento social, como también el desafío colectivo el cual consiste en una acción directa disruptiva que tiene por objetivo llamar la atención. Tarrow distingue cuatro elementos: desafío colectivo, objetivos comunes, solidaridad e interacción mantenida con el oponente. «Mi intención es argumentar aquí que el mejor modo de definir a los movimientos sociales es como desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades». Ver: Tarrow, Sidney. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

Otros autores como Raschke consideran que «un movimiento social es un actor colectivo movilizador que, con cierta continuidad y sobre las bases de una alta integración simbólica y una escasa especificación de su papel, persigue una meta consistente en llevar a cabo, evitar o anular cambios sociales fundamentales, utilizando para ello formas organizativas y de acción variables» (ver: Raschke, Joachim. «Sobre el concepto de movimiento social». *Zona abierta*, n.º 69. Madrid: Fundación Pablo Iglesias, 1994, pp. 121-134). De este autor rescatamos la atención que le da al criterio de «cambio que se propone el actor colectivo», donde se toma en cuenta que si bien la meta que se propone un movimiento social no tiene que ser necesariamente «revolucionaria», esta debe ser relevante, es decir, ciertamente amplia.

Teniendo todo esto en cuenta, ya podemos obtener una definición para nuestros propósitos. Vamos a considerar como elementos de un movimiento social el nivel de solidaridad e integración interna; la identidad y valores compartidos; la continuidad o mantenimiento; y, especialmente, el criterio de «grado de cambio que se propone el actor colectivo», a fin de discernir si estamos hablando realmente de «movimientos sociales».

³ Schoeck, Helmut. *Diccionario de Sociología*. Barcelona: Editorial Herder, 1973.

en un cambio social. Así pues, el impulso y el carácter de un movimiento social nacen de la sensación que experimentan los miembros de tener que actuar en un campo casi ilegítimo y ante la oposición de diversos enemigos.

Habría que analizar las últimas décadas en el país (el proceso de guerra interna vivido entre los años ochenta y noventa; el trato clientelar y autoritario de finales del milenio pasado y comienzos del actual; así como la vuelta a la democracia representativa –que ya suma seis mandatarios, desde Valentín Paniagua hasta el actual presidente Martín Vizcarra–) para entender por qué la población en general a optado por «mecanismos subterráneos», ligados muchas veces al clientelismo y la corrupción, para acceder a la satisfacción de algunas necesidades. Nos interesa sobre todo lo que ocurre en aquellos sectores sociales pobres, los cuales han descartado la posibilidad de reconstruir/construir este actor colectivo, el movimiento social, desencadenando procesos y lógicas a veces «perversas» para lograr un objetivo de su interés.

Como es sabido, movimientos sociales como los de vecinos y pobladores pueden aspirar a una meta concreta y posible (servicios, títulos de propiedad, protección de áreas verdes, etc.), que una vez conseguida lleva al debilitamiento y desaparición del movimiento social que lo permitió. Sin embargo, algunos movimientos, precisamente al obtener sus metas, apelan a un instinto organizador de conservación que, una vez conseguida la meta propuesta, busca otras tareas o metas supletorias como nuevos objetivos a alcanzar.

En ese contexto, cabe preguntarse si todos los grupos organizados en los barrios pueden considerarse movimientos sociales o si son en realidad grupos esporádicos que, a través de una manifestación, como puede ser un conflicto social, logran solucionar algunas de sus necesidades básicas, sin que esto signifique un cambio en la estructura social imperante, ni busquen proyectarse significativamente en el tiempo.

Con el propósito de avanzar hacia una cualificación de esta situación, analizamos brevemente dos casos de organización

y movilización ocurridos en la ciudad de Lima en los últimos años, que fueron reconocidos como movimientos sociales, para contrastarlos con la experiencia de dos organizaciones sociales de base.

¿Movimientos sociales?: dos ejemplos en el contexto de Lima Metropolitana

Ejemplo i: movilización en contra del pago de un peaje

a. Ubicación

Distrito de Puente Piedra, en la zona norte de Lima Metropolitana (kilómetro 28 de la carretera Panamericana Norte), donde la concesionaria Rutas de Lima instala garitas de cobro de peaje cerca de los barrios conocidos como Sangri-La y Los Eucaliptos.

b. Problema principal

Los pobladores de diversos Asentamientos Humanos (AA.HH.) ubicados en la zona aledaña y transportistas usuarios regulares de la ruta reclamaron por el cobro de peajes al transporte automotor, considerándolo un abuso por parte de la empresa concesionaria Rutas de Lima.

Por su lado, la empresa manifestó que el cobro se ajustaba a los términos del contrato firmado con la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) para recuperar la inversión realizada por la construcción en un tramo de la carretera Panamericana Norte de cuatro intercambios viales, mantener puentes peatonales, repavimentar la carretera y mejorar la señalización⁴.

⁴ Es necesario mencionar que la empresa Rutas de Lima tiene la concesión desde el año 2013, por un período de treinta años, de los accesos a Lima Metropolitana desde la Panamericana Norte, la Panamericana Sur y desde la zona este de la ciudad por la autopista Ramiro Prialé.

c. Hechos principales

El 17 de enero del año 2013, durante la gestión de la alcaldesa Susana Villarán, y tras dos años de negociación, se firmó el contrato con el consorcio Rutas de Lima, entregándose en concesión por treinta años la administración de los tramos de la carretera Panamericana Norte, Panamericana Sur y autopista Ramiro Prialé que corresponden al territorio de Lima Metropolitana.

El contrato original consideraba que Rutas de Lima debería entregar a la MML, por concepto de derecho de obra, un 4% de lo recaudado en los peajes. Posteriormente, durante la administración del alcalde Luis Castañeda se aprueba un dictamen (22 de diciembre del año 2016) en el que se acuerda realizar modificaciones al contrato, para cuyo cumplimiento se implementaron las garitas de peaje en la zona de Chillón en Puente Piedra.

El 5 de enero del 2017 se realizó la primera protesta en contra del nuevo peaje de Puente Piedra, liderada por el Frente de Defensa de los Intereses de Lima Norte (Fredip-LN), autodefinido como el organismo centralizador de la defensa de los intereses de los vecinos de los distritos de Puente Piedra, Ancón, Santa Rosa y Carabaylo. Ese día se bloqueó la carretera Panamericana Norte y se quemaron las garitas del peaje de Chillón. En esta movilización participó principalmente la población del AA.HH. Laderas de Chillón, grupo directamente afectado por el alza de los pasajes. El impacto fue amplio y muy difundido por la prensa.

Al día siguiente, el alcalde Castañeda aseguró que desde mediados del año 2016 se habían reunido con dirigentes y representantes de Rutas de Lima, sin mayores resultados, asegurando estar «atados de manos» y no poder impedir la implementación del nuevo peaje. Los vecinos señalaban que no se cumplía con la ley pues no disponían de rutas alternativas para el acceso a sus viviendas y que se les obligaba a efectuar un pago adicional porque los transportistas, quienes también reclamaban, aumentaron las tarifas del transporte.

Al día siguiente, la empresa concesionaria restituyó el cobro del nuevo peaje, asegurando que procedía según contrato para recuperar el dinero invertido en las obras realizadas en las carreteras concesionadas. El 12 de enero se da la segunda protesta, produciéndose enfrentamientos que terminaron con unos 55 pobladores detenidos. Tres días después, Rutas de Lima retira las garitas de Puente Piedra y, el día 18, durante las celebraciones por el Aniversario de Lima, el alcalde Castañeda aseguró que se suspendería indefinidamente el cobro del peaje. Y si bien en junio hubo una protesta pacífica, desde entonces no se ha producido un nuevo diálogo entre todos los actores involucrados.

d. ¿Es esta experiencia un movimiento social?

El Frente de Defensa de los Intereses de Lima Norte (Fredip-LN), en teoría el «actor colectivo» que lidera la protesta, es una figura circunstancial sin mayor institucionalidad creada para identificar a los diversos actores que se oponían a la implementación del peaje.

El objetivo esencial de esta movilización y protesta no apuntaba a un cambio significativo en materia de transporte, vialidad o gestión municipal. Por ello, este hecho social no constituye un «movimiento social», expresando la protesta puntual de un grupo de actores perjudicados por el aumento del pasaje de transporte público que, una vez eliminado, ha quedado prácticamente sin acción.

Así pues, esta movilización y organización de los vecinos fue coyuntural y sin mayor trascendencia. Ni el Fredip-LN, ni los ciudadanos de Puente Piedra, ni la población del asentamiento humano Laderas del Chillón son parte de una estructura constituida como movimiento social para promover una reforma estructural en materia de movilidad y accesibilidad en la ciudad.

Ejemplo ii: por evitar un bypass (Plataforma 16N)

a. Ubicación

Cercado de Lima, en el centro de la ciudad, en el cruce de la avenida 28 de julio y la avenida Arequipa. Más adelante los actores sociales asumen una mirada metropolitana de los problemas urbanos identificados a lo largo de la ciudad.

b. Problema principal

Se genera un malestar en diversos sectores de la población de Lima ante la decisión de la nueva administración de la MML de construir un paso a desnivel en el cruce mencionado, que al margen de cualquier planificación urbana, planes viales o similares, implicó reasignar recursos orientados a una propuesta –proyecto Río Verde– de generación de un espacio público en la margen del río Rímac.

Simultáneamente, el alcalde Castañeda decide archivar el nuevo plan de la ciudad, denominado PLAN-MET, y deja a Lima sin ninguna herramienta de planificación y urbanismo que guíe, entre otras cosas, las obras metropolitanas a ejecutar.

Como una respuesta a la forma arbitraria como la autoridad municipal gestiona la ciudad, se crea la Unión de Estudiantes de Arquitectura de Lima (Udeal), un grupo de estudiantes de distintas universidades limeñas que decide trascender las barreras de las aulas universitarias para unirse e insertarse en el debate sobre las políticas urbanas que afectan la ciudad. La Udeal luego se convierte en el principal impulsor de la plataforma 16N, una articulación de cincuenta colectivos y organizaciones vecinales de Lima que desde demandas particulares territoriales –principalmente la defensa de áreas verdes– exigen construir y gestionar una ciudad más justa, ordenada, democrática y humana.

c. Hechos principales

El 17 de marzo del 2015, el alcalde Luis Castañeda, a tres meses de comenzar su tercer periodo, anuncia su primera gran obra: un *bypass* y una alameda en la avenida 28 de Julio. Para ello, anula el proyecto Río Verde, que buscaba recuperar la ribera del río Rímac, obra heredada de la anterior administración. Esto produjo más de un cuestionamiento, no solo por la desviación de fondos sino también por indicios bastante evidentes de un plagio del estudio que fundamentaba la construcción del *bypass* tomado de un blog de estudiantes de arquitectura de la sede limeña de la Universidad de Piura.

Por si fuera poco, la obra se ejecutaría, en su primera etapa, sin contar con el expediente técnico completo, tal y como lo refirió la Defensoría del Pueblo. Adicionalmente, una denuncia de *IDL-reporteros* demostraba una sobrevaluación de costos en la ejecución de la obra por más de un millón 197 mil soles, además de dar cuenta de oscuros tratos en la anulación del proyecto Río Verde, en octubre del 2014, antes de que el alcalde Castañeda entre en funciones.

En ese contexto, en abril del 2015 empiezan las primeras protestas espontáneas por personas que pedían no cancelar el proyecto Río Verde. Participa en el proceso el colectivo Acción Ciudadana por Lima, que convoca a la primera marcha contra los primeros 100 días de gestión del alcalde metropolitano. En mayo del 2015, con la Udeal ya constituida, los estudiantes de arquitectura lideran las protestas, yendo más allá del reclamo por la construcción del *bypass*, protestando por la poca planificación de la ciudad y la ausencia de procesos de largo plazo que solucionen los problemas urbanos de fondo (transporte, vías, crecimiento de la ciudad, zonificación, energía, etc.).

Las obras de construcción del *bypass* de 28 de Julio continuaron sin que la municipalidad atienda las protestas y brinde explicaciones. Un año después, en abril del 2016, el *bypass* fue abierto al tránsito automotor y empezó a funcionar, evidenciándose

que no servía para solucionar la congestión vehicular, argumento esgrimido para su realización. Esto generó que en mayo de ese año se convocara una nueva marcha de protesta, bajo el liderazgo de la Udeal, en compañía de otros colectivos y organizaciones. A partir de entonces se inician las coordinaciones entre las organizaciones y colectivos y se empieza a discutir la posibilidad de construir lo que sería la plataforma 16N (denominada así porque se crea el 16 de noviembre del 2016). Surge de esta manera un espacio ciudadano de articulación de colectivos y organizaciones vecinales de Lima en pro de una ciudad más justa, ordenada, democrática y humana.

Posteriormente, la plataforma 16N, atendiendo requerimientos de sus integrantes, asumió otras luchas urbanas ciudadanas: defensa de los espacios públicos en el distrito de Lince (principalmente el caso del Parque Castilla), en Comas (por la defensa del Parque Manhattan), en San Juan de Lurigancho y otras zonas como Santa Beatriz. Asimismo, se trabaja en la mayoría de distritos limeños con lomas costeñas, donde hay presencia de colectivos y organizaciones de protección, recuperación y puesta en valor del sistema de lomas de la ciudad de Lima.

Si bien la Udeal y la plataforma 16N continúan generando acciones para visibilizar su preocupación por las falencias de una ciudad poco planificada, su nivel de impacto y visibilización es bastante limitado, diluyéndose mucho su accionar en el presente.

d. ¿Es un movimiento social?

La plataforma 16N surge como un «actor colectivo» que congrega a un número significativo de organizaciones sociales con un objetivo claramente definido en materia de lucha por una Lima planificada. Sin embargo, sus posibilidades de generar un cambio a través de la protesta no han tenido el impacto necesario para llegar a formalizar un proceso de diálogo y cambios en las políticas urbanas metropolitanas. Particularmente, escasos son sus resultados a nivel de negociación con la administración edil.

La MML se ha manejado sin mayor inconveniente en este periodo, pese a la caída de su aprobación en las últimas encuestas, atribuible a la indecorosa y poco productiva gestión del alcalde, quien contaba con un alto porcentaje de aprobación al inicio de su nueva gestión. Pese a la debilitada figura del burgomaestre, la plataforma 16N no ha logrado insertar la poca planificación como tema importante de agenda *ad portas* del nuevo proceso electoral de octubre del 2018.

La movilización ciudadana en diversos colectivos agrupados en la Udeal y la plataforma 16N no constituye un movimiento social propiamente dicho, tanto por su fuerza y presencia en el tejido social, y la dinámica de poder, como por los escasos resultados obtenidos en cuanto a los cambios que quería producir: recomposición estructural de la manera de funcionamiento de la administración pública y, sobre todo, una gestión diferente de la ciudad.

Por otro lado, quizá la identidad de este «actor colectivo» no estuvo lo suficientemente consolidada para que las demandas particulares, algunas parcialmente exitosas, se integren en una sola: la exigencia de una ciudad planificada.

También es importante presentar la experiencia de organizaciones de base que permita distinguir las posibilidades y limitaciones en el proceso de organizar y promover movimientos sociales en el contexto señalado.

Por ello, analizamos dos casos que expresan procesos y disposiciones de ánimo diversos en torno a una lucha en cuyo transcurso hay que afrontar la resolución de conflictos y la obtención de metas deseadas por una organización social de asentamientos humanos.

Organizaciones sociales como base del movimiento social: estudio de casos por el acceso al agua potable

El desempeño del «actor colectivo» urbano expresado en las experiencias de movilización ciudadana en la lucha contra el cobro del peaje en Lima norte y las movilizaciones y demandas en contra de la construcción del *bypass* en el centro de Lima, nos plantea analizar con mayor detalle la conformación de las organizaciones sociales que se movilizan y luchan por obtener mejores condiciones de vida en la ciudad. Esto es, cómo se articulan internamente en su proceso social en torno a determinados objetivos y metas que funcionan como dinamizadores de su accionar social colectivo.

En las organizaciones de base en los barrios de bajos ingresos encontramos que un elemento movilizador importante, además del reconocimiento de la propiedad del territorio, es el acceso a agua potable. Mostramos los casos de dos asentamientos humanos ubicados en el distrito de Villa María del Triunfo, al sur de Lima Metropolitana. Ambos están a no más de cuatro kilómetros uno del otro, pero mientras uno cuenta con agua potable, el otro no.

Cuadro n° 1
Comparativo de los dos barrios de estudio

Nombre del asentamiento humano	Tipo de tenencia del suelo	Número de lotes	Saneamiento físico	Año de fundación
Virgen de la Candelaria	Constancia de posesión	160	Sí	2007
Héroes del Cenepa	223 con título de propiedad. El resto, constancia de posesión	446	No	1995

Elaboración propia

Estos dos asentamientos humanos forman parte de la zona de Nueva Esperanza, y sus nombres son: Virgen de la Candelaria,

con 11 años de antigüedad, y Héroes del Cenepa, con 23 años de antigüedad. El primero cuenta con redes de electricidad, agua potable y desagüe, mientras que el segundo y más antiguo solo dispone de electricidad.

El asentamiento humano Virgen de la Candelaria ha logrado acceder a los servicios básicos para las familias pese a que los lotes no cuentan con título de propiedad. El asentamiento humano Héroes del Cenepa, por su parte, aun cuando prácticamente la mitad de sus lotes están titulados por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), ello no ha sido un factor suficiente o determinante para que los hogares accedan al servicio de agua potable y desagüe.

Vecinos y dirigentes de Héroes del Cenepa desde un inicio realizaron gestiones para obtener los servicios, intentando concertar esfuerzos con varios asentamientos colindantes. La idea original fue desarrollar un proyecto conjunto de acceso al agua potable, pero los esfuerzos fracasaron por falta de acuerdo entre los dirigentes debido a la imposibilidad de definir una estrategia de trabajo conjunta.

Luego de ese intento fallido, los dirigentes de Héroes del Cenepa orientaron sus esfuerzos y lograron integrar el asentamiento al megaproyecto Agua para Todos, el año 2009. La modalidad de ejecución de este era a través de lo que denominaron «esquemas», que implicaba organizar barrios por grupos para atender en conjunto la dotación del servicio de agua potable y desagüe. Este modelo no suponía la concertación entre dirigencias sino una propuesta definida por el Estado, que finalmente no se ejecutó.

El único avance logrado al año 2017 fue contar con un perfil de proyecto. Según los dirigentes, la principal dificultad para obtener el servicio radica en la lejanía de los puntos de agua y desagüe existentes, tanto de las matrices como de las troncales.

Es importante mencionar que esto obedece a una atención puntual de demandas y proyectos, en una Lima que carece de

un plan, lo que dificulta aún más resolver este tipo de carencias que afectan a más de doscientos mil habitantes de la metrópoli. Es así que los proyectos en muchos casos responden a la presión de los pobladores y no a un esquema ordenado y planificado de abastecimiento progresivo de redes de agua y desagüe.

Por ello, muchos pobladores de este y otros asentamientos demandan un trabajo más decidido y exigente de sus dirigentes para acabar con la actitud pasiva y resignada de algunos vecinos para luchar por sus derechos y acceder a una mejor calidad de vida urbana. Cabe recalcar, además, que el problema no se manifiesta solo al interior de los asentamientos, pues la falta de unión y coordinación se dan también entre distintas zonas, a pesar de tener las mismas condiciones y necesidades.

Una prueba de ello es que no existen movilizaciones significativas que convoquen a diferentes asentamientos. La atomización determina un escaso peso político y capacidad de presión de estas organizaciones sociales. El principal dirigente del asentamiento humano Héroes del Cenepa considera muy importantes las marchas de los pobladores y la presión que se pueda ejercer al Estado para alcanzar el derecho al agua potable. Incluso plantea utilizar mecanismos como multas para garantizar la asistencia de los vecinos a marchas y asambleas, pues ello ha demostrado resultados positivos. Sin embargo, también reconoce que, en su caso, la Municipalidad de Villa María del Triunfo ha brindado escaso apoyo, y que, más aún, sus funcionarios y técnicos han puesto trabas que impiden agilizar los procesos, atribuyendo los grandes retrasos a un exceso de burocracia.

Los dirigentes son conscientes de la importancia de una conducción barrial fuerte y activa para cumplir las metas y objetivos trazados. En esa perspectiva, en Lima sur se han articulado 70 asentamientos humanos en una organización llamada Unkullaqta, representando a más de 15 mil familias, conformando una sola dirigencia mediante canales democráticos, con la participación

de los dirigentes de todos los asentamientos, eligiendo una junta directiva que los represente a nivel de Lima Metropolitana. Sin embargo, este esfuerzo tiene sus dificultades: en los últimos meses del 2018 los dirigentes acordaron dejar de reunirse por un tiempo considerando la coyuntura electoral municipal, no deseando mezclar el tema político partidario con los proyectos sociales para la comunidad, pues varios de ellos apoyan a distintos candidatos y desean que el movimiento social sea independiente y despolitizado, a diferencia del pasado cuando los movimientos barriales atendían a lógicas partidarias, principalmente de izquierda.

Para los dirigentes, la política partidaria no debe interferir en los proyectos del asentamiento, donde se reúnen intereses familiares compartidos no representados en fuerzas políticas con marcados liderazgos caudillistas y propuestas populistas de coyuntura. Además, para muchos vecinos la política es sinónimo de corrupción, por lo que mezclarla con los proyectos para promover una candidatura podría distanciarlos de los dirigentes barriales. En esa perspectiva, los dirigentes temen que las convocatorias a asambleas, marchas y otras actividades sean vistas más como resultado de intereses personales antes que colectivos, en un contexto de campaña donde muchos candidatos ofrecen proyectos y soluciones a cambio de votos.

En el caso del asentamiento humano Virgen de la Candelaria, este es un barrio que surge al independizarse del asentamiento humano Virgen del Carmen, motivado por el sentimiento de no recibir el apoyo esperado de su dirigencia para las iniciativas de los vecinos de esa zona. Así, decepcionados del desempeño de sus dirigentes, los vecinos decidieron separarse y formar su propio asentamiento.

Algo que caracterizó desde un principio el trabajo en Virgen de la Candelaria fue la participación activa de los pobladores en las acciones para mejorar su hábitat. Al igual que en Héroes del Cenepa, se involucraron en el megaproyecto Agua para Todos,

pero, según su principal dirigente, de haber seguido en este proceso quizá aún estarían esperando la solución.

El acceso al servicio de agua y desagüe se produjo, en palabras del propio dirigente, por un hecho «fortuito»: fue técnicamente factible que Virgen de la Candelaria se conectara a los puntos de agua y desagüe existentes, tanto matrices como troncales, del asentamiento humano colindante. Bastó con contratar a un ingeniero para manejar los procedimientos que permitieron gestionar la obtención del servicio. Los vecinos hicieron los pagos necesarios y en poco tiempo se concretó el acceso.

De otro lado, los vecinos acordaron aplicar sanciones a los pobladores que incumplieran sus tareas, lo que garantizó la participación activa y lograr las metas propuestas. El dirigente de este asentamiento humano reitera que en varias oportunidades intentó formar una sola organización a nivel del sector de Nueva Esperanza o del distrito, pero otros dirigentes no encontraron ni interesante ni estratégica esa coordinación. Ante ello, optó por resolver de manera individual los problemas de su asentamiento. Menciona también que, como en el caso del asentamiento humano Héroes del Cenepa, el apoyo del gobierno local a las necesidades de la comunidad es nulo, y que más bien «uno debe conocer los procedimientos para saber cómo y a quién pedir las cosas que se necesitan». En síntesis, la falta de acuerdos entre asentamientos humanos dispersa los esfuerzos, volatiliza la posibilidad de construir un movimiento barrial significativo e impide forjar una identidad de intereses que pueda nuclearlos.

Conclusiones

Visto en perspectiva, el funcionamiento actual de los asentamientos de Lima sur, en su dimensión política y social, no apunta en el corto plazo a constituir un movimiento social de pobladores de asentamientos humanos. En cambio, encontramos elementos a

considerar en la perspectiva de construir un movimiento social barrial dinámico y democrático en un mediano plazo. Estos nacen de nuestra experiencia de trabajo con distintos dirigentes vecinales, del diálogo con las familias y los vecinos comunes y corrientes que aspiran a mejorar su calidad de vida mejorando su asentamiento en sus dimensiones urbanísticas, primordialmente de servicios.

Estas organizaciones sociales, elemento fundamental sobre el que se sostienen los movimientos sociales, deberán en algún momento asumir lo siguiente:

- Procurar la erradicación completa y permanente de los mecanismos poco transparentes y corruptos en la gestión de la organización.
- Apostar por la diversidad y recambio tanto generacional como de género de las dirigencias como una manera de recoger la voz de todos quienes conforman la organización.
- Transparencia total en las comunicaciones entre la dirigencia y su comunidad en los temas que se traten, en particular los que comprometan la ejecución de acciones para la mejora del hábitat.
- Sensibilización y toma de conciencia sobre la importancia de la participación política colectiva, dentro y fuera del barrio, por parte de cada uno de sus habitantes.

En la medida en que se avance en tales puntos, será posible plantear seriamente un segundo paso para reconstruir un tejido social fuerte, hoy inexistente, que permita aspirar a que cada dirigente vea más allá de las necesidades puntuales de su asentamiento y empiece a identificar, junto a otros dirigentes, los elementos comunes que los unen y puedan ayudar a generar masa crítica para poder exigir sus derechos ante el gobierno local, metropolitano o nacional.

Este proceso debe ser participativo y debe tomar en cuenta los requerimientos comunales. Siendo así, es probable que la

experiencia de creación de la mencionada plataforma Unkullaqta pueda, con el tiempo, devenir en este «actor colectivo» con una identidad fuerte y bien definida que pueda convertirlo en un «movimiento social».

La crisis generalizada de las organizaciones sociales y de los movimientos generados alrededor de estas se puede resolver si y solo si la población vuelve a creer en la importancia de su participación política como elemento indispensable de la acción pública a través de sus organizaciones sociales. Para este primer paso es esencial la transparencia de sus dirigentes y, por supuesto, luchar decididamente contra la corrupción, aunque resulta muy complicado reestructurar un sistema que ha «normalizado» la corrupción y el clientelismo como procedimientos estandarizados para solucionar las necesidades colectivas.

Este reto demanda un trabajo arduo de las organizaciones de la sociedad civil (las ONG, por ejemplo) para visibilizar y denunciar los actos de corrupción y de violación de derechos, así como para difundir la información a la base social; además de contribuir a la construcción de un tejido social, hoy prácticamente inexistente, que permita recuperar la confianza de los ciudadanos en sus autoridades y en sus instituciones, erradicando la impunidad y la corrupción imperante.

Movimiento de pobladores, desarrollo urbano y gobernabilidad local: situación y desafíos en el cono norte de Arequipa

Arturo Muñoz P.

Sumilla

El movimiento poblacional del cono norte de la ciudad de Arequipa, con sus movilizaciones constantes durante las últimas décadas, logró conseguir importantes avances en la obtención de servicios básicos para los nuevos habitantes, además de tener un rol protagónico en los acontecimientos regionales y nacionales. Pero la ocupación del territorio no ha correspondido a un plan de desarrollo urbano, que debió ser elaborado y ejecutado por el gobierno regional y los gobiernos locales, lo que permitió que los dirigentes de los nuevos asentamientos humanos conduzcan el proceso de urbanización de forma anárquica, generándose incluso el surgimiento de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de terrenos y del agua. De esta manera, el movimiento poblacional pone en riesgo la gobernabilidad de la ciudad al ser utilizado como un mecanismo de presión para beneficiar a los dirigentes y a determinados grupos políticos, provocando un profundo desencanto de la política y de las posibilidades de la democracia de superar las dificultades ineludibles presentes en la dinámica de la expansión urbana. Es el propio movimiento poblacional el que tiene el reto de encontrar fórmulas democráticas para lograr el desarrollo integral de los nuevos asentamientos humanos ante la grave deficiencia del Estado para hacerlo.

EL MOVIMIENTO MÁS SIGNIFICATIVO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS EN AREQUIPA es, sin duda, el de los pobladores protagonistas de las invasiones de los terrenos eriazos del cono norte de la ciudad. Dichas invasiones están conformadas por miles de migrantes de las provincias del interior de la región, del sur peruano y de la misma población de la ciudad, carentes de una vivienda propia.

Los pobladores-invasores constituyen una masa crítica de decenas de miles de personas deseosas de tener una casa propia, dispuesta a movilizarse tanto por sus requerimientos de agua y desagüe, energía eléctrica y pistas, como por otras razones: contra la privatización de las empresas generadoras de energía eléctrica el año 2002, en solidaridad con los nativos de Bagua el 2009, en defensa del medioambiente en el Valle de Tambo el año 2015, por citar algunos casos.

Este movimiento ha desnudado al Estado en su indiferencia secular con respecto a las necesidades fundamentales de la población, agravada por la implementación en los años 90 de la concepción de un Estado subsidiario. Así pues, pese a la práctica común del clientelismo desde el Estado, para este la vivienda es un asunto que cada individuo debe resolver a su manera.

Para el funcionario público encargado de elaborar el presupuesto del gobierno regional o de la municipalidad, cuyo trajín es planificar el crecimiento urbano y la ocupación armoniosa

del territorio, los pobladores-invasores son un fenómeno anormal, pues las invasiones provocan el caos presupuestal y el desorden en la ocupación del territorio. Igualmente, este movimiento poblacional, desde la óptica del sistema judicial, da origen a bandas delictivas que se apropian ilícitamente de dineros recaudados de las familias que confían en dirigentes inescrupulosos para alcanzar su anhelo de vivienda.

Por el contrario, si la mirada es desde el interior del movimiento poblacional, se observa que gracias a él miles de familias y personas han logrado hacer realidad el sueño de contar con una casa propia donde formar un hogar y, en algunas ocasiones, utilizarlas, a la vez, como locales productivos.

La enorme vitalidad del movimiento poblacional del cono norte de Arequipa obtuvo, con su capacidad de movilización, un trofeo histórico al vetar la política de privatización de las empresas de energía eléctrica impulsada por el gobierno de Alejandro Toledo en el año 2002, conquistando para sus afiliados, y para cientos de miles de personas, la instalación de los imprescindibles servicios básicos de agua, desagüe y energía eléctrica.

La ciudad y el movimiento de pobladores del cono norte

Cuando existía el Sistema Nacional de Planificación para el Desarrollo Económico y Social del Perú, cuyo eje fue el Instituto Nacional de Planificación (INP), este dirigió el ordenamiento territorial del país hasta 1992, año en que fue disuelto, pasando esa función al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Uno de los cometidos del INP era efectuar la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del territorio, labor que quedó inconclusa, siendo ese vacío aprovechado por los promotores de invasiones de terrenos. Aunque la expansión urbana ya se venía produciendo desordenadamente desde los años 70-80, la ausencia de planificación dio lugar al crecimiento caótico de la ciudad de

Arequipa, siendo justamente la invasión de los terrenos del cono norte una evidencia de ello. Así pues, la ciudad, sin autoridades con capacidad y voluntad política para abordar el problema, además de sin recursos y sin un plan director, permitió que los terrenos del cono norte fueran ocupados de manera informal.

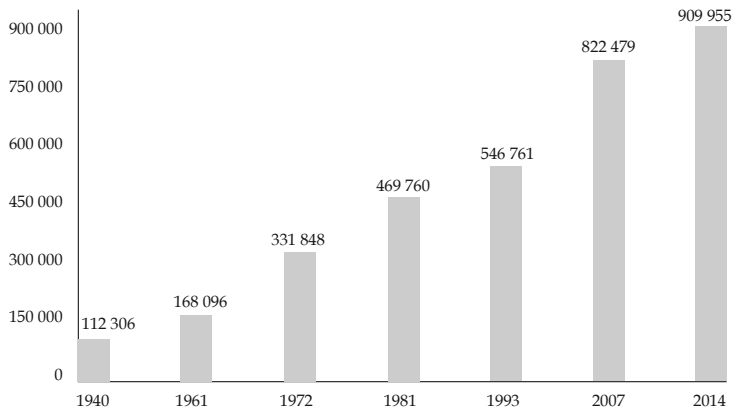
Los pobladores-invasores del cono norte, luego de instalarse en la zona, demandan servicios básicos –que exigen dedicar parte del presupuesto del Gobierno Regional de Arequipa (GRA) y de la Municipalidad Provincial de Arequipa (MPA)–, movilizándose multitudinariamente hacia las dependencias estatales y de empresas de servicios de agua y electricidad. Apoyados en estas masivas movilizaciones, los dirigentes de los pobladores se convierten en los interlocutores ante las autoridades estatales, conformando grupos permanentes de presión política. Cabe recalcar que junto con el poder político derivado de las movilizaciones, los dirigentes también cuentan con el poder económico acumulado por la compra y venta de terrenos, de la venta de agua y de otros artículos esenciales para los pobladores.

El contexto general de la ciudad de Arequipa

Hace 50 años Arequipa era una ciudad pequeña. La migración masiva procedente de Puno, Cusco y las provincias altas del departamento provocó un crecimiento poblacional explosivo desde 1950 a 1990.

Como se aprecia en el gráfico n° 1, en el período 1940-2014, la ciudad ha crecido a una tasa anual del 2.9%, con significativas diferencias en los períodos intercensales. En el período 1961-1972 la tasa fue de 7% anual; en el período 1972-1980 fue de 4.4%; y en el período 1993-2007 fue de 3.2%. Así pues, la migración ha sido la causa principal del incremento de la población de la ciudad de Arequipa, pasando de 332 mil habitantes en 1972 a un millón 78 mil habitantes el 2017, según el censo de ese año.

Gráfico n° 1
Evolución de la población de Arequipa metropolitana
entre 1940 y el 2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Elaboración propia.

Antes de la disolución del INP, el segundo gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985) entregó la responsabilidad de controlar el crecimiento urbano a las municipalidades, las cuales carecían de recursos técnicos y humanos para afrontar dicha tarea. De esta manera, se acentuó el caos de la expansión urbana de varias ciudades, incluyendo Arequipa.

Un terreno para el futuro

La urbanización del cono norte de Arequipa data de los años 70-80 del siglo XX. La modernización del aeropuerto Rodríguez Ballón, la ampliación de la planta de Cemento Yura y la posible construcción de nuevos negocios en el Parque Industrial de Río Seco, descubrió la zona eriazada del cono norte como una opción para acceder a terreno.

Los pobladores iniciales del cono norte de Arequipa construyeron el primer pueblo joven o asentamiento humano, llamado Ciudad Municipal, en 1981. Poco después se funda el pueblo joven Ciudad de Dios, en el distrito de Yura, y en 1984 se crea el Centro Poblado Menor del Cono Norte. El alcalde Guillermo Gallegos Portugal, de Cerro Colorado, quiso regular las invasiones y elaboró el Plan Integral de Desarrollo del Cono Norte, que contemplaba crear una cooperativa para financiar los servicios de agua potable, energía eléctrica, transporte e incluso una universidad. Este intento de expansión urbana planificada fracasa por el ya mencionado desentendimiento del Estado y por el espíritu especulativo de muchos invasores, quienes entendían que el lote es una forma de ahorro y una manera de garantizar una vivienda para sus hijos. Así pues, se tiene que un invasor es propietario de uno, dos o más lotes en varias asociaciones de vivienda. Es más, por cada ciudadano que necesita un lote en Arequipa, hay tres lotes disponibles. Prueba de ello es que en el cono norte los pueblos jóvenes se reproducen por decenas en las 14 mil 384 hectáreas existentes, distribuidas estas en cuatro distritos: Cayma, Cerro Colorado, Uchumayo y Yura. Al 2018 las hectáreas invadidas son aproximadamente 30 000.

Nuevos estímulos para vivir en el cono norte

Es recién entre los años 1995 y el 2010 que la población real (los que ocupan realmente su lote) va igualando a la virtual (los que tienen lotes sin ocupar), estimándose en 100 mil habitantes reales el número de pobladores del cono norte al 2018. Asimismo, el mayor número de pobladores reales ha generado el desdoblamiento de las asociaciones primigenias. Las asociaciones producto del proceso de división celular son inscritas en los registros públicos, en algunos casos de manera ilícita.

Un primer estímulo para ocupar un lote en esta zona es la nueva carretera que pasa por el cono norte, construida a fines de los años 90 para facilitar el tráfico de los vehículos con destino a Cusco, Puno, Madre de Dios y a Bolivia, generando una mayor demanda de alimentos y de materiales de construcción. Un segundo estímulo fue el traslado de La Parada de Tingo (el mercado mayorista de la fruta) y del Terminal Pesquero a Río Seco, el año 2002. Un tercer estímulo fue la construcción, todavía inconclusa, de la autopista Yura-La Joya.

El Estado y el movimiento de pobladores del cono norte

La municipalidad y el gobierno regional, elegidos democráticamente, tienen las funciones de regular la expansión urbana conforme a un Plan Director Municipal (MPA) o determinar la propiedad de los terrenos del Estado a cargo de la Gerencia de Vivienda (GRA). Estas instituciones estatales son las que establecen una relación estrecha con el movimiento poblacional.

Estas labores tropiezan con limitaciones financieras y técnicas, así como de continuos cambios no consultados en la normatividad, que limitan aún más las capacidades para planificar y controlar la expansión urbana. Es por ello que el movimiento poblacional del cono norte protesta en las calles exigiendo la modificación o derogatoria de la actual legislación, pues siente que esta los perjudica. Así, por ejemplo, la ley n° 28687, Ley de Formalización de la Propiedad Informal de Asentamientos Humanos, pone un tope temporal a los pobladores que hayan invadido un terreno del Estado, restringiendo el derecho de acceder al título de propiedad solo a aquellos invasores de antes del año 2012, generando un conflicto con unos 30 mil pobladores del cono norte afectados, quienes recurren a las autoridades locales para pedirles apoyo en la negociación con el gobierno central. El gobernador y el alcalde se convierten así en aliados estratégicos.

El cogobierno

El 2007 asume la presidencia regional (hoy gubernatura regional) el Dr. Juan Manuel Guillén, con el respaldo del movimiento cononorteño, al cual prometió apoyar. Una vez en el cargo, convoca a los dirigentes del cono norte y acuerdan trabajar en la instalación de redes de agua potable y desagüe y energía eléctrica, y en incrementar significativamente la cobertura de salud y educación.

Este acuerdo es conocido como el «cogobierno», el cual es producto de años de enfrentamiento entre el Estado y el movimiento social, y fue la forma de dar un paso adelante en la solución a las demandas de servicios básicos que el Estado debe proveer a los ciudadanos.

Así, más de 350 000 personas han sido beneficiadas en toda la región Arequipa con el servicio de agua potable, incluyendo unos 70 mil habitantes del cono norte. Cabe recalcar que esta ampliación de cobertura fue un incentivo para que muchas familias decidieran ir a vivir a su lote en esa zona de la ciudad.

Con respecto a los acuerdos sobre salud y educación del cogobierno, es en la educación donde el progreso fue más firme. Es necesario destacar que son los promotores privados los que hicieron la tarea del Estado. La organización religiosa Fe y Alegría, dedicada a la educación de los pobres, es la vanguardia de las instituciones privadas educativas en el cono norte. El Estado paga a los docentes y Fe y Alegría se encarga de la administración y orientación educativa. Este ejemplo es seguido por las Iglesias evangélicas y por varias Organizaciones No Gubernamentales (ONG) extranjeras, así como por grandes promotores privados independientes. De esta suerte, en el cono norte las instituciones educativas privadas predominan sobre las instituciones públicas. Menos ostensible es el avance en el campo de la salud, donde solo se consiguió mejorar la salubridad del agua.

En cuanto a la titulación de lotes, si bien el GRA encuentra sentencias ganadas por el Estado para desalojar a los invasores, la

legislación peruana abre una ventana a acuerdos extrajudiciales. Así, el GRA llega a un acuerdo con los pobladores del cono norte que debían ser desalojados, quienes se comprometen a pagar una cantidad mínima por metro cuadrado (un sol). Este acuerdo ha sido dejado de lado por la actual gobernadora, Yamila Osorio Delgado, con la anuencia de traficantes de terrenos, elevando el precio del metro cuadrado entre S/. 100 y S/. 500 soles, perjudicando a los pobladores que en su momento no pagaron según el acuerdo extrajudicial.

Con todo, el cogobierno contribuyó a dar gobernabilidad a la gestión de ocho años del expresidente Guillén, logró algo de equilibrio social e impulsó el proceso de igualdad de las condiciones de vida de los nuevos habitantes de la ciudad.

Factores de ingobernabilidad

La masiva migración afecta la gobernabilidad de la ciudad pues limita las posibilidades de proyectar la inversión futura en infraestructura económica y social, y en un adecuado mantenimiento de la infraestructura existente de la ciudad

Asimismo, la ciudad de Arequipa no cuenta ya con espacios para construir una mejor infraestructura, como ocurre por ejemplo con la proyectada expansión del aeropuerto, pues los terrenos han sido invadidos. Igualmente, las universidades que proyectan construir locales en esa zona deben comprar a un alto precio los terrenos invadidos. Tampoco existen espacios para reubicar mercados metropolitanos, pues el Estado se vería obligado a comprar a precios exorbitantes terrenos que antes fueron suyos. Cabe precisar, además, que el estilo de urbanización aumenta la carga procesal del Ministerio Público y del Poder Judicial por la enorme cantidad de denuncias derivadas de las invasiones.

Frente a todo lo expuesto, autoridades y funcionarios públicos tienen distintas posiciones: por un lado, un sector que plantea

recuperar para el Estado la capacidad de manejar las áreas de expansión urbana y, por otro, un sector, especialmente algunas autoridades electas (sea por corrupción o por razones electorales), que plantea regularizar o formalizar las invasiones.

Desde luego, recuperar las capacidades de los gobiernos locales y del GRA para gestionar la ciudad supone enfrentar las mafias que monopolizan el tráfico de terrenos y que se mueven impunemente en desmedro de los intereses de la mayoría de la población. Los grupos mafiosos distorsionan la representación de los pobladores, buscando enriquecerse con la necesidad de vivienda de la población, especulando con los terrenos invadidos. Para ello, construyen un conjunto de relaciones con funcionarios y personas que les son útiles en la tarea de engañar, amedrentar y cobrar a los pobladores-invasores. Incluso ingresan en política apoyando o participando directamente movimientos políticos que postulan a la gubernatura o a una alcaldía. Irónicamente, los grupos mafiosos muestran más habilidad en construir poder que aquellas organizaciones que llaman a construir poder popular.

Para hacerse de una idea de los intereses en juego y del poder económico de las mafias, se tiene el hecho de que a partir del año 2012 se invaden 4000 hectáreas más de terrenos, lo que representa un flujo estimado de dinero de 2500 millones de soles.

La interna del movimiento poblacional del cono norte

La organización del enorme contingente de marginados del acceso a vivienda en asociaciones, con el objetivo de, ellos mismos, resolver dicha necesidad, eximió al Estado de la obligación de satisfacer la demanda de la población de una casa para vivir. Los dirigentes de las asociaciones de vivienda informales les vendían lotes de propiedad del Estado a los migrantes, víctimas estos de los fenómenos naturales, sociales y económicos, siendo el precio cobrado por los lotes una «justa retribución» a los dirigentes por

ayudarles a «superar los obstáculos legales» para conseguir un lote. Y si bien los nuevos pobladores de la ciudad agradecían el servicio de los dirigentes, luego, cuando estos exageraron en los cobros, los tomaron como un mal necesario, pues frente a la necesidad de generar recursos y no tener tiempo para gestionar la legalización de la propiedad de los terrenos invadidos, dicha tarea les fue encomendada.

Es así que los dirigentes de las múltiples e informales asociaciones de vivienda juegan el papel de gestores para conseguir la formalidad y los servicios básicos, rol que es percibido tal cual por los pobladores, calificando a la burocracia estatal de corrupta. Mientras tanto, el Estado, a diferencia de los pobladores-invasores, ve a estos «gestores de terrenos de vivienda» como «delincuentes traficantes de terrenos».

Un conocido dirigente poblacional es Felipe Domínguez, un líder de los pobladores que conforma el Frente de Defensa de los Intereses del Cono Norte (Fredicon), organismo con el cual intermedia ante las autoridades para requerir servicios esenciales y otras obras para la recreación y la cultura, además de ejercer presión ante diversas entidades.

Sin duda, este es un ejemplo de cómo el movimiento poblacional encontró una salida al grave problema de vivienda de miles de personas usando sus propios recursos, evitando severos problemas al Estado y la consecuente generación de una gran crisis de gobernabilidad. De allí la tolerancia del Estado a las invasiones, pues, además, enfrentarlas con rigor y represión hubiera provocado serias convulsiones sociales.

Organización del movimiento poblacional del cono norte

La pugna entre los directivos de las diferentes asociaciones por apropiarse de las cuotas de los pobladores hace florecer varios frentes de defensa, apareciendo nuevos liderazgos y nuevos aparatos en torno a ellos.

Generación y auge de los traficantes de lotes

Normalmente, luego de que los propietarios ocupen los lotes, surgen nuevos liderazgos en las grandes asociaciones que buscan arrancar a los antiguos líderes una parte de los fondos obtenidos por los aportes de los miles de pobladores. Un mecanismo para ello es dividir la asociación, tal como ocurrió en la asociación José Luis Bustamante y Rivero, organizada en 12 sectores, donde cada uno de ellos entregaba los aportes recaudados a una junta directiva central. Los malos manejos de los fondos de dicha junta llevaron a enfrentamientos con los líderes de los sectores, terminando en la separación de un sector tras otro de la asociación.

Cada separación genera la formación de un aparato mafioso de nuevos dirigentes, quienes buscan a su vez enriquecerse con la apropiación ilícita de los fondos de la asociación y el tráfico de terrenos. Este último consiste en vender un mismo lote varias veces, expulsando con diversos argumentos a los sucesivos propietarios.

De esta manera, el proceso de urbanización del cono norte pasó a ser controlado por los aparatos mafiosos, constituidos por dirigentes, arquitectos, ingenieros, empresarios de maquinaria pesada, abogados, funcionarios, autoridades y cuerpos de seguridad. Esto explica el fracaso de los tres intentos de planificar la expansión urbana de la zona.

El *modus operandi* de los traficantes incluye mantener a los pobladores sin títulos de propiedad, pues esto les permite usar a la población para presionar a las instituciones estatales para conseguir servicios básicos y maquinaria para la habilitación urbana. En algunos casos el gobierno regional, las municipalidades y las empresas de agua y de electricidad entregan partidas presupuestales para proveer de tales servicios. Sin embargo, los dirigentes mafiosos les cobran a los asociados por las obras financiadas y realizadas por el Estado y las empresas de servicios. Esta situación permite la acción organizada de los traficantes, en complicidad con funcionarios públicos, en los tres niveles.

Estas organizaciones criminales afectan seriamente las capacidades de las instituciones del Estado a cargo del desarrollo de la ciudad.

Como ejemplo de la corrupción en el cono norte, tenemos lo siguiente: la Policía Nacional desarticuló el 20 de marzo del 2018 la organización criminal Los Malditos de Chumbivilcas, formada el 2010, dedicada al tráfico de terrenos, deteniendo a 26 de sus integrantes, entre ellos a dirigentes de asociaciones de pobladores, funcionarios de la municipalidad provincial, del gobierno regional, de la Autoridad Autónoma de Majes (Autodema) y una jueza de paz. La médula de sus actividades ilícitas pasaba por la obtención de beneficios económicos a través de la venta de los predios usurpados a sumas de 3000, 8000 y 25 000 soles por un terreno de 200 m². El siguiente paso era iniciar el cobro de cuotas sociales y extraordinarias por concepto de servicios básicos o seguridad. Una segunda fuente de ingresos ilícitos de esta organización era el despojo del patrimonio de sus asociados, utilizando argumentos y justificaciones como la falta de permanencia, el vencimiento del plazo para la construcción del módulo o el incumplimiento de los pagos impuestos por la organización. Un exdirigente, también detenido, era quien asesoraba en cómo tomar posesión de un terreno y quien acompañaba a los dirigentes para hacer gestiones en el Congreso.

La importancia de este caso (y muchos otros similares) reside en su consecuencia política. En las elecciones regionales y municipales de octubre de este año, en la región y en los municipios que ocupan los pobladores del cono norte, el ausentismo y el voto nulo y blanco llegaron al 20%, respectivamente. Ello afecta la legitimidad de las nuevas autoridades elegidas y es causa de ingobernabilidad, pues los pobladores creen que todos los candidatos postulan por intereses individuales y no por servir a la comunidad. La solución para esta situación está en que la MPA y el GRA actúen coordinadamente, de manera proba, para titular a los pobladores, y así eliminar a los traficantes de terrenos en el cono norte.

Momentos históricos en que fue protagonista el movimiento poblacional del cono norte

Con el tiempo, las asociaciones del cono norte se nuclearon en frentes de defensa para conquistar servicios básicos, movilizándose también en protestas importantes que iban mucho más allá de su agenda principal. Tres ejemplos destacables son la histórica rechifla al presidente Alberto Fujimori en el año 1997, el denominado «arequipazo» en el año 2002 y la protesta en solidaridad con Bagua el 2009.

El arequipazo tuvo lugar en el año 2002 a raíz de los intentos del gobierno central por privatizar la compañía de generación de electricidad de Arequipa, a pesar de que el entonces presidente, Alejandro Toledo, cuando era candidato, se comprometió a no hacerlo. La población arequipeña temió que la privatización provocara un incremento de las tarifas, por lo que comenzaron a coordinar protestas. Los pobladores del cono norte, inmersos en procesos de electrificación, tomaron la iniciativa y salieron a marchar casi a diario. Finalmente, en junio, miles de personas reunidas en la Plaza de Armas de Arequipa, acompañando a los alcaldes y dirigentes sociales en una huelga de hambre contra la medida de privatización, fueron agredidas por la Policía, lo que ocasionó la muerte de dos jóvenes y decenas de contusos y detenidos.

En respuesta, toda la ciudad se paralizó. Miles de cononorteños tomaron el aeropuerto y cortaron la comunicación con Puno y Cusco. Finalmente, a los tres días de paralización, el arzobispo de Arequipa, el alcalde Guillén, dirigentes de la Federación Departamental de Trabajadores de Arequipa (FDTA) y líderes del cono norte recibieron a la delegación gubernamental con la que firmaron la postergación de la privatización.

Otro acto de protesta en el que participaron los cononorteños que no tenía que ver directamente con su agenda se relacionó

con la solidaridad expresada en Arequipa con las protestas de las comunidades nativas de la Amazonía, ocurridas en el 2009. En junio de ese año, las movilizaciones en Bagua dejaron un saldo trágico de muertos y heridos entre policías y nativos. Ante ello, en Arequipa las organizaciones sociales coordinaron un acto de masas en solidaridad con las comunidades nativas, teniendo este una gran participación de pobladores del cono norte, siendo más de 20 000 personas las que concurrieron a dicho acto.

Además de las participaciones mencionadas, hubo otras importantes movilizaciones que contaron con la activa presencia de pobladores del cono norte. Entre ellas las marchas contra el indulto a Alberto Fujimori, contra la privatización del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa (Sedapar), contra la corrupción, por la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski (PPK), contra la minera Cerro Verde, en solidaridad con los pobladores del Valle de Tambo en contra de la minera Southern, etc. Esto demuestra que los pobladores del cono norte no solo se han ceñido a movilizarse por sus necesidades directas, sino que han podido sumarse a otras protestas más amplias que su propia agenda.

Algunos temas y problemas para los próximos años

En estos últimos años, el cono norte ha tenido un rol protagónico en las movilizaciones sociales de la ciudad. Sus niveles de organización y liderazgo, así como las demandas y reivindicaciones pendientes, en general, son factores claves para entender su capacidad de movilización. Y si bien con frecuencia se apela a incentivos y sanciones para obligar a los pobladores a asistir a las marchas (reducción de deudas con las organizaciones, permisos para faenas comunales, etc.), y aparentemente muchos líderes y dirigentes tienen comportamientos corruptos y hasta mafiosos, es innegable que, al menos en esta fase de su desarrollo, en el cono norte existe un gran potencial político y organizativo. Queda pendiente, sin

embargo, la consolidación y el desarrollo democrático de las dinámicas cononorteñas en el futuro.

De igual modo, cabe recalcar que si bien los problemas y las prioridades de la población del cono corte son, sin duda, múltiples, se vislumbran algunas prioridades claras para los próximos años, entre ellas la necesidad de titular y sanear la propiedad de los lotes (lo que contribuiría a la gobernabilidad local y a frenar el tráfico de tierras); la dotación de infraestructura y mejora de la calidad de los servicios; el mejoramiento de la gestión urbana descentralizada (retomando seriamente el proceso de transferencia de competencias y funciones al GRA); el fortalecimiento y democratización de los poderes locales; la lucha contra la inseguridad ciudadana; y la erradicación de las mafias que operan localmente. Retos que sin duda plantean futuras inversiones privadas en la zona, entre otras importantes acciones.

Villa Rica: asociatividad cafetalera posroya del café

Pavel Lozano L.

Sumilla

Posterior a la crisis ocasionada por la enfermedad de la Roya Amarilla, en Villa Rica, como en otros tantos distritos afectados, se pusieron en marcha denodados esfuerzos para, por un lado, contrarrestar a la enfermedad y, por otro, recuperar la economía local que en ese momento se encontraba en decadencia total. Sin embargo, el tema organizativo, para un mejor trabajo del sector cafetalero, tanto en aquel entonces como ahora, no ha sido un eje principal de estos esfuerzos dados por diferentes instancias en el distrito, pues existen divergencias de distinta índole que han ocasionado muy poco acercamiento entre los diferentes tipos de caficultores, por ejemplo entre los sectores más acomodados y los menos favorecidos, lo que ha generado poca asociatividad en torno al café.

Introducción

Villa Rica, tierra privilegiada para el cultivo del café, lugar de donde ha salido el grano más galardonado del mundo, viene sufriendo innumerables desencantos por parte de sus autoridades. Sus caficultores, los principales perjudicados de dicha indiferencia, aun con todos los problemas sufridos a lo largo de su tradicional historia cafetalera, continúan produciendo este generoso grano.

Actualmente, el distrito de Villa Rica cuenta con una población de 22 372 habitantes, según cifras de la Caracterización del territorio de Villa Rica, documento que sirve de base para la actualización del Plan de Desarrollo Local. Asimismo, se tiene que del total de 89 604.00 hectáreas que conforman el distrito, 55 905.72 están destinadas a la actividad agrícola, es decir, el 62.37% del total. En todas estas hectáreas se siembra café¹.

Aunque en los últimos años la producción de café en la zona ha decaído drásticamente, ya sea por problemas financieros de los caficultores y/o por las nulas oportunidades para acceder a un mejor mercado, perdura todavía la calidad del grano del café,

¹ Municipalidad Provincial de Villa Rica. *Plan de Desarrollo Local Concertado 2018-2030*. Villa Rica: Municipalidad Provincial de Villa Rica - Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

siendo su siembra una de las mejores y más reconocidas actividades de la región, tanto a nivel nacional como internacional.

La roya amarilla (*Hemileia vastatrix*), plaga caracterizada principalmente por la aparición de pústulas de color amarillo, o en otros casos pardo anaranjado, en el revés de las hojas del café, produciendo su deterioro paulatino hasta causar la defoliación del cafeto, atacó a los cafetales del país allá por el año 2012, haciendo que las autoridades dirigiesen la mirada hacia una mejor estrategia de producción. Esto no sucedió en la zona de Villa Rica, pues sus autoridades se preocuparon fundamentalmente en el *marketing* y no en el mejoramiento productivo.

Es por esto que los caficultores de Villa Rica, en la época de mayor apogeo de la roya amarilla, apoyaron decididamente las movilizaciones, huelgas y bloqueos que organizaban tanto los caficultores mismos como la Federación de Cafetaleros del Perú, con el único afán de obtener apoyo económico para la renovación completa de los cafetales infectados por la plaga, así como por la asistencia técnica por parte de instituciones especializadas para no tener que lidiar nuevamente con la enfermedad. Estas movilizaciones fueron tomando cada vez más fuerza, hasta que finalmente las quejas fueron escuchadas por el gobierno nacional, producto de lo cual nace el Programa Nacional de Renovación de Cafetales, a cargo del Ministerio de Agricultura (Minagri) y del Banco Agropecuario (Agrobanco), que buscaba la renovación de los sembríos de café afectados por la roya con material genético acreditado, contándose para ello con cuatro estrategias: implementación de tecnología adecuada, acceso a servicios financieros, asociatividad y organización empresarial, y estructura orgánica articulada.

Posteriormente, cuando se venían realizando los cambios programados de los cafetos afectados, los caficultores se enfrentaron a otro problema de grandes dimensiones: la caída del precio del café en el mercado, lo que no les permitía saldar las deudas contraídas

con Agrobanco por causa de la roya. A ello se sumó el hecho de que el programa de renovación del café no tuvo el éxito deseado, haciendo que los caficultores se endeuden más, reiniciándose las movilizaciones de las organizaciones locales, ahora para exigir al Estado la reestructuración de sus deudas, al considerarlas imposibles de pagar, peticiones que hasta la actualidad son el tema central de las movilizaciones de los cafetaleros.

En el presente artículo se analizarán las razones que han impedido a los caficultores de Villa Rica tener experiencias exitosas de trabajo asociativo. Si bien es cierto existen organizaciones que agrupan a los productores de Villa Rica, como la Central Unitaria de Asociaciones Agrarias de Villa Rica (Cunavir), el Gremio Agro Cafetalero y Forestal de Villa Rica (Grafa), la Cooperativa Agraria de Villa Rica, Villa Rica Highland, etc., lo cierto es que estas no obtienen los resultados necesarios para llevar a cabo una actividad agraria solvente y de calidad.

Creemos que ello se debe a tres factores fundamentales: la diversidad cultural que muestra en estos momentos Villa Rica; una agenda totalmente desarticulada entre las autoridades y los gremios de caficultores, además de entre los mismos caficultores; y los bajos recursos económicos que posee el sector agropecuario en Villa Rica.

La diversidad cultural de Oxapampa

En la provincia de Oxapampa, en la que se ubica la ciudad de Villa Rica, eje de la actividad cafetera de la región, confluyen tres grupos étnicos de distinta procedencia: los descendientes austro-alemanes (quienes poseen la mayor fuerza económica del sector), los migrantes andinos (principalmente llegados del sur del país, quienes se asentaron en la ciudad después de ser peones frecuentes en los fundos cafetaleros durante años, y que al familiarizarse con el cultivo del café, y viendo las condiciones idóneas de seguir con esta

actividad, fueron quedándose hasta formar parte de Oxapampa) y las comunidades nativas yaneshas (grupo de pobladores que son originarios del lugar, pero que no cuentan con el poder económico necesario para acceder a una mejor calidad de vida).

Cada uno de estos grupos tiene su propia idiosincrasia y modo de asumir la asociatividad, principalmente los descendientes austro-alemanes, quienes al poseer mejores condiciones económicas y trabajar el café como un producto ya terminado, la asociación se da de una forma fluida y eficaz orientada a la promoción, mientras que para los migrantes andinos y las comunidades yaneshas el organizarse es para obtener mejores resultados en la producción del café. Si a esto le sumamos que hoy en día todavía existe una marcada discriminación étnica entre los distintos grupos que conforman Villa Rica, por lo que hay comunidades que no quieren asociarse con otras, no podemos asegurar que se puedan obtener resultados positivos de las organizaciones de base que existen actualmente. Así pues, cada uno de los diferentes grupos étnicos poseen una idea de asociatividad muy distinta a las otras: mientras unos la practican para mejorar su producción, otros ven con malos ojos este tipo de trabajo mancomunado.

Por otro lado, cabe recalcar también que así como existe una marcada discriminación étnica, existe una fuerte exclusión cultural en la zona, lo que genera que los diferentes grupos culturales, sobre todo los originarios, se mantengan marginados, siendo muy pocos de ellos los que logran tener una relación fluida con los distintos gremios y asociaciones de cafetaleros locales, teniendo relaciones aún más débiles con grupos extrarregionales o nacionales.

La inclusión de estos grupos étnicos mediante una política adecuada de parte de las autoridades locales no se ha dado ya que, como sabemos, la agenda local está enfocada en la promoción del producto final del café, mas no en los agricultores de este grano. De esta manera, el apoyo que puedan recibir los caficultores medianos y pequeños es abismalmente distinta a la que tienen

los grandes empresarios. Esta situación se acrecienta porque los pequeños y medianos caficultores asumen que no pueden asociarse adecuadamente con los empresarios que actúan a gran escala, pues sienten que les falta mucho para ello, y aunque la plaga de la roya les terminó afectando muy poco, no tienen el empuje institucional necesario para sobrellevar una crisis como esta y reflotar una economía que no estuvo marcada totalmente por la enfermedad, sino más bien, en mayor medida, por la desidia de las autoridades competentes.

La agenda desarticulada de autoridades y caficultores

El café de Villa Rica, por el medio natural en que se produce, ha sido reconocido a nivel nacional e internacional como uno de los más finos del mundo, palpable en los diversos títulos y premios.

Según cifras oficiales del Censo Nacional Agropecuario (Cenagro), desde el año 2012 existen en el país un promedio de 220 mil familias que se dedican al cultivo del café, contando para ello con más de 425 400 hectáreas, de las cuales el 91 % se encuentran en las regiones de Junín, San Martín, Cajamarca, Cuzco, Amazonas, Huánuco y Pasco².

Según los propios caficultores de Villa Rica, la calidad del café que se produce en el distrito no es gracias a las mejoras tecnológicas en el cultivo, ni a la calidad de las semillas, a la introducción de nuevas técnicas de cultivo por parte de las instituciones encargadas de la mejora agraria a nivel regional o a los sustratos suministrados a la hora de producir el café, sino porque el medioambiente genera una clima adecuado y propicio para que el grano contenga una

² Tomado de: Díaz Vargas, Carlos y Carmen Willems, Meike. *Línea de Base del Sector Café en el Perú. Documento de trabajo*. Lima: Programa de Commodities Verdes (PCV) - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2017. Ver en: goo.gl/XnenAo

calidad y rendimiento que en ningún otro punto del país ni del extranjero se ha llegado a producir.

Adicionalmente, un agregado importante a la hora de catalogar este café como uno de alta calidad, es el valor que le dan los caficultores a las técnicas de cultivo tradicional, pues al ser la zona geográficamente poco propicia para el uso de maquinarias industriales, las técnicas artesanales del cultivo han perdurado, siendo estas las que, sumadas al medioambiente, incrementan el valor del grano del café. Así pues, la forma de cosecha, el secado del grano, la eliminación de hierbas indeseables y otras actividades propias del círculo productivo del café, son mayoritariamente hechas a mano y por los mismos propietarios de los predios acompañados de su familia, quienes, al no contar con los ingresos económicos necesarios para solventar los gastos de peones, se ven en la necesidad de trabajar continuamente de manera artesanal, haciendo de esta una parte fundamental para obtener un producto de alta calidad.

Aun así, a pesar de sufrir importantes carencias, la agenda de las autoridades de Villa Rica es completamente distinta a la de los caficultores, principalmente de los pequeños y medianos, ya que los tomadores de decisiones se ocupan más de los aspectos promocionales del café. Para ello se organizan ferias, ruedas de negocios, actividades turísticas, etc., que si bien generan reconocimiento a Villa Rica por el cultivo tradicional del café, no son estas las estrategias adecuadas para la solución de los problemas más sensibles que aquejan a los caficultores, como son la pérdida del volumen de producción por hectárea debido a la paulatina degradación de los suelos, una desarticulada organización entre los gremios cafetaleros locales (quienes cada uno y por cuenta propia busca obtener mejores resultados para su organización), entre otros.

Ahora bien, esta situación es de nunca acabar, pues aun sabiendo que el problema principal de los caficultores radica en las

malas estrategias de producción, las autoridades locales no toman en cuenta esta situación. Es más, los candidatos a cargos públicos locales no plasman una estrategia clara para poder brindar un adecuado asesoramiento, tanto agropecuario como financiero, a los caficultores.

Uno de los resultados de esta situación de desinterés general de parte del Estado, es que gran parte de los caficultores de la región tienen deudas que vienen arrastrando desde el 2012, año de mayor impacto de la roya amarilla. Y aunque los medianos y pequeños caficultores no se vieron muy afectados por esta, seguramente por el tipo de café que cultivan, se han generado deudas bancarias que el bajo costo de venta del grano no les permite cubrir. Y si bien las autoridades y las instituciones financieras, en su momento, formularon planes de refinanciamiento de deudas a los agricultores, no se han visto favorecidos con estos los que más lo necesitan, siendo los grandes caficultores los que rentabilizaron mejor las medidas adoptadas por el gobierno.

Bajos recursos económicos de los caficultores

Los índices de pobreza de Villa Rica arrojan, según fuentes oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), un 53.8% de población en condición de pobreza. De otro lado, se tiene que de los 7457 habitantes que forman la Población Económicamente Activa (PEA), aproximadamente 4051 se dedican a la agricultura. De esta PEA, se sabe que el 90% se dedica al cultivo y producción de café, y de estos, el 85% posee menos de cinco hectáreas en producción. De todo ello podemos inferir que la población de Villa Rica que cultiva y produce café se encuentra, en términos generales, en condiciones de pobreza.

Cuadro n° 1
Distritos cafetaleros, relación de pobreza e Índice de Desarrollo Humano (IDH)

N°	Distrito	Población		Índice de Desarrollo Humano IDH		Ingreso familiar <i>per capita</i>	
		Habitantes / Ranking		IDH / Ranking		N.S. Mes / Ranking	
1	Mazamari	52 088	120	0,3756	604	353,8	808
2	Pangoa	55 076	110	0,2212	1513	252,0	1148
3	Pichanaqui	62 216	93	0,3785	591	407,8	641
4	Echarate	45 357	129	0,3396	767	428,4	592
5	Perené	68 364	87	0,3578	682	394,5	676
6	Moyobamba	76 915	74	0,4253	446	547,1	409
7	La Colpa	20 609	267	0,2858	1080	278,1	1048
8	San Ignacio	36 373	157	0,3697	624	442,3	558
9	Río Negro	28 054	191	0,3510	716	361,7	772
10	Río Tambo	47 728	126	0,2599	1239	230,6	1258
11	Satipo	40 613	139	0,4208	460	559,2	392
12	Quellouno	17 325	307	0,2931	1029	291,0	1006
13	San José de Lourdes	20 924	262	0,2579	1251	263,1	1102
14	Jepelacio	20 393	271	0,2971	1000	327,9	891
15	Alonso de Alvarado	17 511	304	0,2818	1098	338,8	862
16	Soritor	29 746	181	0,3033	965	325,2	898
17	Bajo Bravo	16 368	324	0,2529	1294	279,2	1043
18	Omla	8905	566	0,2791	1116	339,4	860
19	Lonya Grande	10 351	493	0,3318	799	360,6	782
20	San Pedro de Putina Punco	12 565	423	0,4545	373	541,8	415
21	Villa Rica	19 776	281	0,3821	577	508,3	462
22	Chirinos	14 399	369	0,2995	986	315,4	924
23	Yanatile	12 708	417	0,2907	1042	354,9	803
24	Tabaconas	20 634	266	0,2200	1524	158,0	1576
25	Saposa	11 789	447	0,3604	673	432,6	586
26	San Luis de Shuaro	7284	663	0,3534	706	392,5	681

Fuente: Censo Nacional Agropecuario (Cenagro) - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2012.

Según fuentes del Cenagro del 2012, los caficultores de Villa Rica tienen un ingreso mensual aproximado de S/. 508.3 soles, ubicándose en el puesto número 462 de los distritos con ingresos económicos adecuados. Y aunque dicha posición no es alarmante,

se puede apreciar que los ingresos que poseen no son los suficientes como para poder financiar adecuadamente la producción de café. Es más, como mencionan representantes de la Cámara Peruana de Café y Cacao, actualmente casi el 35% de los productores de café en nuestro país son pobres³.

Es así que ante la falta de oportunidades de gestión y de financiamiento, sumado a que en la zona es muy complicada la titulación de los terrenos, por lo que también se complica el acceso a préstamos bancarios, no se avizora un panorama de cambios para los pequeños y medianos caficultores de Villa Rica.

Los altos precios de producción, compuestos por el costo de fertilizantes, mano de obra, gastos para el secado y el molido del grano –si es que se decide vender de esta forma–, entre otros, acarrear precios que no pueden ser solventados fácilmente. Solamente en la mano de obra se va entre el 45% y 50% de todo el costo total, obteniendo por ello un ingreso promedio de entre 4 y 4.5 soles por kilo del grano.

Si se decide vender la producción en café cerezo (grano del café recién cosechado), los ingresos bajan considerablemente, pues las empresas acopiadoras pagan por él casi la mitad que por el café pergamino (grano del café ya seco). En ese sentido, los medianos productores pueden vender sin mayores problemas el grano ya seco, pues la cantidad de producción que poseen de alguna manera apacigua los costos que acarrea el secado del café cerezo, más no así los pequeños productores, pues estos, al poseer pequeñas parcelas que no sobrepasan las cinco hectáreas y al no contar con secadoras especializadas y con la tecnología adecuada para el secado del café, no son capaces de procesar el café a bajo costo, teniendo muchas veces que realizar el secado de los granos al aire libre, bajo el peligro de que las constantes lluvias perjudiquen su calidad y reduzcan su valor final.

³ León Carrasco, José Carlos. «Actualmente casi el 35% de los productores de café en nuestro país son pobres». *agraria.pe*, Lima, 12 de octubre del 2015. Ver en: goo.gl/eyjnN

Los caficultores de gran producción no se ven afectados de la misma forma por estos problemas pues cuentan con las suficientes instalaciones para, por sus propios medios, llegar hasta la venta en taza del café (venta del café en las cafeterías locales). Es decir, no tienen que preocuparse por vender el grano en cerezo o en secarlo a la intemperie, a diferencia de los productores de menor escala.

En suma, todo lo expuesto forma parte de los factores que enfrentan los caficultores de Villa Rica, logrando mantener, pese a todo, la calidad que ya todos conocemos. Y si bien el bajo precio de venta no es un problema específicamente del distrito, este acarrea consecuencias económicas determinantes para que las familias que producen cantidades pequeñas de café se sumerjan cada vez más en la pobreza, y ya un número considerable en pobreza extrema, pues los gastos generados a la hora de la producción frente a la ganancia que genera la venta del café no contribuye en nada a mejorar las condiciones económicas de las familias productoras.

Otros puntos importantes son la poca capacitación técnica productiva, como se mencionó líneas arriba, las condiciones geográficas y los bajos ingresos económicos, que concurren en la poca sofisticación de las técnicas de cultivo del café empleadas. Asimismo, la poca capacitación que reciben los agricultores se ofrece sobre todo en la parte comercial del grano y no tanto en la parte agraria, que es donde más deficiencias se pueden apreciar.

Habría que agregar que los caficultores, sobre todo los más pequeños, si bien reciben esporádicamente asistencia técnica de instituciones especializadas, no siempre la adoptan con agrado: «(...) los cafetaleros aquí en Villa Rica siempre dicen un ingeniero no me va venir a enseñar cómo se cultiva el café (...) podrá ser profesional, pero en el campo yo sé más que él (...)»⁴. Esta actitud, algo generalizada, dificulta la debida difusión de conocimientos, pues

⁴ Entrevista realizada al señor Juan Castillo el día 6 de setiembre del 2018, agricultor de la zona que ha dejado de producir café para dedicarse a la producción de otros productos, el día 6 de setiembre del 2018.

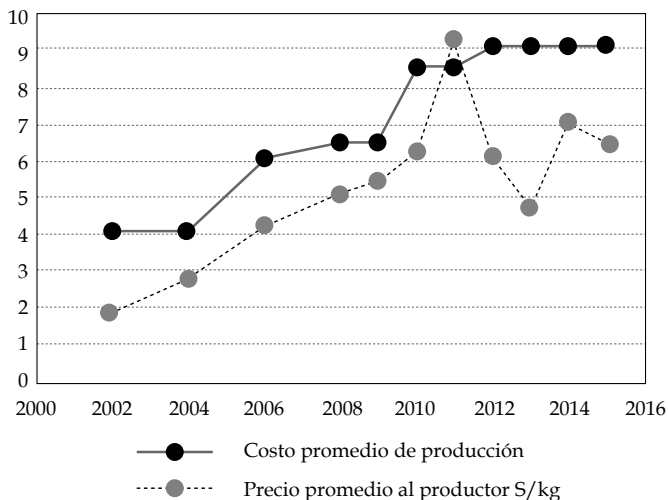
además de no recibir bien lo que le puede ofrecer un profesional, los caficultores casi nunca hacen caso de las recomendaciones que estos les hacen, a pesar incluso de afectar por ello la calidad de su propio terreno para generar un buen café.

En Villa Rica, la roya amarilla atacó indiscriminadamente a los cultivos de café, afectando al menos la mitad de los cafetales existentes, siendo los más perjudicados, en términos económicos, los pequeños caficultores, que no poseían en aquel momento la economía suficiente para contrarrestar la enfermedad y, más aún, para poder restituir las plantaciones afectadas. Es por esta razón que los pequeños caficultores tuvieron que dedicarse a otras actividades. Los grandes caficultores, por su parte, se vieron afectados por la gran cantidad de hectáreas que cultivaban, aunque poseían el poder económico necesario para cambiar las plantaciones afectadas más rápidamente.

Actualmente existen caficultores de ingresos económicos medios que han decidido cambiar de cultivos, optando por productos que en el mercado nacional tienen un precio más razonable. Es por ello que ahora también hay sembríos de achote, jengibre, diversos frutales y rocoto que han ido ganando terreno progresivamente en la agricultura local de Villa Rica. Como se supondrá, este cambio se relaciona directamente con los bajos precios que tiene el café actualmente, muchas veces estando por debajo del costo real de producción, pues para que el café sea rentable en esta parte del país mínimamente debería estar costando entre 9 y 11 soles por kilo, no sobrepasando en la actualidad los 4.5 soles, generando un importante desbalance económico en las familias productoras.

Sin embargo, los pequeños caficultores, aquellos que están dentro del rango de pobreza y/o extrema pobreza, no pueden acceder a este tipo de cambio de producción ya que los otros productos demandan mayor inversión económica, no teniendo otra alternativa que seguir produciendo café sabiendo desde ya que los ingresos por el grano serán ínfimos al final del círculo productivo.

Gráfico n° 1
Evolución comparativa precio-costo (S/ por kg)
del café peruano entre el 2002 y el 2015



Fuente: Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) / Junta Nacional del Café (JNC).

Elaboración: Programa de *Commodities Verdes* (PCV).

En el gráfico n° 1, obtenido del texto: *Línea de Base del Sector Café en el Perú*, elaborado y publicado en el marco del Programa de *Commodities Verdes*, iniciativa global del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁵, se puede apreciar cómo año tras año se van incrementando los precios de producción, mientras que el precio de venta del grano del café cada vez va disminuyendo, acrecentándose por ello el déficit de producción de la siguiente campaña del caficultor.

De otro lado, el uso indiscriminado de fertilizantes con alto contenido de nitrógeno genera grandes cantidades de gases de efecto invernadero, perjudicando directamente las tierras de

⁵ Díaz Vargas, Carlos y Carmen Willems, Meike. *Línea de Base del Sector Café en el Perú. Documento de trabajo*. Lima: PCV - PNUD, 2017. Ver en: goo.gl/XnenAo

cultivo, que ya no pueden ser regeneradas rápidamente como años atrás, provocando además que cada año se vaya reduciendo la cantidad de producción: si antiguamente se podía cosechar tranquilamente hasta 800 kilos por hectárea de café, en la actualidad muy pocas veces se sobrepasa los 500 kilos, generándose además un paulatino deterioro en la calidad del café, por lo que posiblemente en un futuro tenga que ponerse en tela de juicio el título de café más fino del mundo, pues las técnicas de cultivo y la pérdida de nutrientes idóneos de las tierras podrían perjudicar tremendamente al producto bandera del distrito.

Conclusiones

- Las familias cafetaleras del distrito de Villa Rica están divididas en sectores o grupos étnicos-culturales que generan distintos niveles de cohesión social entre sí, por lo que no se puede apreciar claramente un trabajo mancomunado entre ellos para mejorar las capacidades de gestión y organización de los caficultores del distrito, lo que genera una vida social dispersa y con grupos sociales con objetivos propios y distintos.
- La existencia de innumerables instituciones que agrupan a los caficultores del distrito no han podido generar una agenda conjunta entre las autoridades, estas instituciones y los caficultores para poder reducir las brechas económicas que están incrementando los niveles de pobreza en el distrito. Cada institución trabaja por su lado, teniendo cada una un objetivo ya trazado y nada articulado.
- Existen otras zonas cafetaleras muy cercanas al distrito de Villa Rica organizando a sus caficultores en asociaciones, cooperativas, etc., las cuales poseen una política similar en lo que se refiere al cultivo del café, es decir, han aprendido a trabajar mancomunadamente por el bien del sector, logrando

para eso apoyo de instituciones especializadas que brindan asesoría a lo largo de todo el círculo productivo del café, no solo en la promoción del grano final como ocurre en Villa Rica.

- El problema más común con el que se encuentra un caficultor de Villa Rica es la pérdida del valor económico progresivo de su producción, lo que impide pueda tener los recursos necesarios para producir otro tipo de producto, pues los gastos económicos que genera dicho cambio es alto, por lo que, especialmente, el pequeño productor y toda su familia tienen que sobrevivir con los ínfimos ingresos que le brinda el café.
- Las instituciones financieras no poseen adecuados sistemas o productos financieros capaces de satisfacer las necesidades de los productores medianos y pequeños, pues estos, al tener dificultades con la titulación de los predios rurales, no poseen el aval necesario para acceder a un crédito que pueda capitalizar su producción. Es más, los precios del mercado actual tampoco le permitirían solventar una deuda que seguramente tendrá por muchos años.
- La roya amarilla no ha producido un impacto importante en los pequeños y medianos caficultores, pues, como ellos mismos mencionan, esta enfermedad siempre ha existido y solo han sabido controlarla mediante las técnicas de producción ancestral; los grandes caficultores sí tuvieron pérdidas considerables, pero como poseen el aval económico suficiente, han sabido reponerse rápidamente de la crisis.
- El principal problema que afecta al caficultor es la falta de apoyo de las autoridades, quienes no avizoran la real crisis productiva del café, que se puntualiza en la pérdida del valor de los terrenos y en los bajos precios en el mercado, enfocándose mucho más en la parte comercial del grano final.

Los movimientos políticos como agentes de desarrollo del sector Salud en las gestiones 2011-2014 y 2015-2018 del Gobierno Regional de Junín

*Alejandro Arrieta D.; Yadira García G.
y Valeria Añorga S.*

Sumilla

La lectura general de la situación sociopolítica del Perú durante los últimos años se ha distanciado de la identificación de las problemáticas básicas que enfrenta la población, como la desnutrición y la anemia, y, en general, la baja calidad de servicios en salud. Habiendo ya concluido las elecciones regionales y municipales del 2018, cabe preguntarse por el accionar de los gobiernos regionales anteriores a esta nueva gestión que se inicia (o sea, los periodos 2011-2014 y 2015-2018) al respecto de esta problemática y, por lo tanto, ver el carácter vinculante y la continuidad de estas acciones con las futuras. De este modo, este artículo permite conocer el contexto político regional diacrónico en torno a la problemática de salud en Junín para de esta manera comprender su estado actual, a propósito de la gestión de los movimientos políticos regionales, y de su grado de relevancia en el devenir de la problemática.

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo el conocer cómo han venido funcionando los movimientos políticos en Junín, además de su rol en la definición de prioridades de políticas públicas para el sector Salud durante las dos últimas gestiones del gobierno regional. El análisis de ello es importante pues permite estimar qué tan enraizados e institucionalizados se encuentran los movimientos políticos en la región Junín.

Para analizar el desempeño que tuvieron los movimientos regionales y la gestión que desarrollaron cuando fueron gobierno, se ha decidido subdividir este artículo en tres secciones distintas, respondiendo cada una de estas a un análisis contextualizado. La primera sección, Características de los movimientos políticos regionales en Junín, da cuenta de las principales características de los movimientos regionales, los cuales han tenido la primacía de gobierno desde la reforma del Estado (año 2002) frente a los partidos nacionales. Para la segunda sección, Programas de salud en la gestión, se tomará como referencia los planes de gobierno de los movimientos regionales presentados al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) durante cada campaña, los cuales dieron las pautas de acción de las respectivas gestiones. La tercera sección, Proyectos y factores determinantes en las orientaciones de políticas en salud, tomará como referencia dos gestiones, y dentro de estas se prioriza el tema de salud como elemento central de análisis y comparación.

En suma, el presente artículo muestra el contexto de los movimientos regionales y la gestión que estos desarrollaron en el sector Salud cuando estuvieron a cargo del Gobierno Regional de Junín, durante las últimas dos gestiones (2011-2014 y 2015-2018).

Características de los movimientos políticos regionales en Junín

Desde que se impulsara el proceso de descentralización (2001-2002), los movimientos políticos regionales en Junín siempre tuvieron la primacía sobre los partidos políticos nacionales. Según el Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob) del JNE, la organización política Unidos por Junín Sierra y Selva ganó las elecciones municipales con el 23% de votos en noviembre del 2002. El 19 de noviembre del 2006, la organización política ganadora en las elecciones regionales y municipales fue Convergencia Regional Descentralista (Conredes), con un 25.7% de votos. El 3 de octubre del 2010 gana las elecciones regionales y municipales la organización política Perú Libre, con un 33.4% de votos. Y, finalmente, el 7 de diciembre del 2014 la organización política Junín Sostenible con su Gente gana con un 53% de votos.

La demanda social regional en Junín abrió paso al juego de los caudillos locales, quienes, buscando expresarse electoralmente, generaron movimientos regionales para lograr sus objetivos políticos y sociales. Uno de los rasgos generales de estos movimientos fue que compitieron y se impusieron a los partidos nacionales franquicias, como Alianza Para el Progreso (APP), Unión por el Perú (UPP), etc., así como a los partidos nacionales, como el Partido Aprista Peruano (APRA), Acción Popular (AP), etc., que para entonces ya se encontraban en franca crisis.

Entonces, puede aseverarse que, al menos en Junín, existe una correlación entre la crisis de los partidos nacionales y el surgimiento de los movimientos regionales, haciéndose cada vez más protagónicos los caudillos regionales.

El éxito del surgimiento de los movimientos regionales se debe principalmente a:

- La posibilidad de consolidar redes sociopolíticas regionales. Los movimientos regionales en Junín son feudos de grupos de amigos que tienen un espacio de poder que les permite negociar puestos de confianza e incrementar sus patrimonios personales a través del negociado de candidaturas. Los movimientos regionales ven en los niveles de gobierno locales espacios donde asegurar ingresos y trabajo seguro para aquellos que son parte de dichas iniciativas.
- El desprestigio de los partidos nacionales. Los partidos nacionales en Junín han tenido una gran incapacidad para organizar procesos colectivos en base a una ideología, además de la inexistencia de una lógica de fortalecimiento de partidos políticos¹.

No se puede negar que los movimientos políticos son espacios de participación ciudadana importantes. En Junín se ha podido evidenciar que fueron creados, formados y fortalecidos por grupos de poder con recursos financieros y logísticos suficientes para formar espacios privados con nula transparencia en los aportes, financiamientos indebidos y ninguna fiscalización de la democracia interna que la ley estipula al respecto de los candidatos que presentan (muchos de ellos sin tener un plan y/o proyecto político programático que beneficie a la población). Es por ello que la población en general no se ha visto representada por dichos movimientos políticos. Sin embargo, estos tienen preponderancia y vigencia a pesar del tiempo transcurrido desde su aparición.

Las principales características de los movimientos políticos en Junín son:

¹ Seifert Bonifaz, Manuel. *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Las elecciones regionales y municipales 2002-2010*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2014.

- Carencia de principios, valores e ideología definida. La mayoría de los movimientos regionales existentes tienen una vigencia puramente electoral (salvo contadas excepciones). No existen permanentemente en el tiempo y se diluyen al pasar el proceso electoral debido a actitudes puntualmente pragmáticas. Se debe precisar que la mayoría de estos son solo movimientos, ya que enfatizan su accionar y movilización para buscar alcanzar el poder de forma temporal antes de una justa electoral. Desde el 2002 al 2010 los diferentes movimientos políticos regionales no han tenido una ideología definida, lo que en parte contribuyó a su desaparición en los comicios electorales. Sin embargo, en el 2010 aparece en la escena política regional el movimiento político Perú Libre que tiene una ideología de izquierda y cuenta con vigencia y aceptación. Otra mención es el grupo Junín Sostenible con su Gente, un movimiento político que tiene vigencia, aunque su ideología es ambigua.
- Dejadéz en la formación política. Es más atractivo para los jóvenes pertenecer a un movimiento regional porque basta el compromiso para ascender y ocupar un espacio dentro del movimiento, lo que facilita tener un cargo si este llega al poder. Los jóvenes no quieren pertenecer a un partido político por el desprestigio que tienen, además de que la formación y el ascenso implican procesos largos.

Sin duda, estos movimientos son atractivos al aparecer como organizaciones que se crean con la voluntad de hacer una nueva forma de política (por ello el apoyo de la población) y en rechazo a los partidos tradicionales. Sin embargo, son incapaces de representar y actuar en base a lo escrito en sus idearios políticos, siendo su capital principal, y casi exclusivo, la presencia de un «líder mesiánico», carismático y/o conocido (100% presencia y nada de propuesta). Más aún, sus estructuras «organizacionales» no responden al verdadero impulso que la democracia plantea, no

permitiendo hacer una verdadera política desde lo colectivo, lo que no favorece al empoderamiento de la gente, generando caudillos. La ambigüedad de sus «ideologías» les permite responder a cada problema del ciudadano con argumentos de «solución populista» (oferta), carentes de propuestas programáticas y llenos de razonamientos inconsistentes. Así pues, ofertan todo y más. Sus planteamientos de solución son locales a problemas globales (pobreza, corrupción, delincuencia, cambio climático, tráfico, etc.). En la mayoría de casos los movimientos regionales proponen una «lista de obras», argumentando mayor gasto público, esperando mayor crecimiento y «desarrollo». Sin embargo, hay evidencias de que las tasas de crecimiento económico son causadas por la calidad institucional de asignar y administrar el gasto público, más que el gasto mismo. En la región Junín, la hostilidad y polarización de la política ha generado un «diálogo de sordos» y un clima de tensión por la ausencia de liderazgos democráticos con base doctrinaria.

En ese sentido, la oferta programática de los movimientos políticos regionales que ha tenido vigencia en Junín durante los años 2011-2018 viene signada por programas y proyectos asociados a temas de salud, pues nunca antes en la región se tuvo como oferta la mejora de dicho sector, además de ser un tema políticamente rentable al tratarse del acceso a uno de los derechos fundamentales de las personas. Durante las dos gestiones indicadas se ha notado que la inversión en infraestructura y equipamientos de salud funcionaron como una suerte de clientelismo con los sectores más vulnerables de la región, donde la presencia de hospitales, centros y postas de salud, además de su mejora y acondicionamiento (como se verá más adelante), se perciben como inversiones a favor de la población y de su bienestar, reforzándose también el significativo nacionalista por la presencia (aunque distante) de las autoridades en zonas desatendidas. A pesar de todo ello, las acciones realizadas no solo no corresponden a la necesidad que existe en prevención de salud, sino que no repercuten tampoco en la mejora del estado

de salud de dichas poblaciones. Es así que el desempeño de los movimientos políticos en esta área representa la actitud pragmática característica de este tipo de movimientos, donde se muestra mayor interés por lo práctico/material que por los efectos que estos tendrían en lo «no tangible», como es la salud.

Programas de salud en la gestión

En esta sección se realizará una revisión del aspecto salud en los planes de gobierno de las dos últimas gestiones: del movimiento regional Perú Libre (2011-2014) y del movimiento regional Junín Sostenible con su Gente (2015-2018).

Ambos movimientos políticos se definen de la siguiente manera:

Cuadro n° 1
Características de los movimientos regionales de las dos últimas gestiones

Movimiento regional Perú Libre	Movimiento regional Junín Sostenible con su Gente
<ul style="list-style-type: none"> • Es un movimiento político que posee una organización independiente y permanente; no se forma solo para una elección y luego cesar en sus actividades. • Es un movimiento político que proyecta una imagen pública en torno a temas de salud. • Canalizan intereses sociales (salud) con un discurso que se basa en las demandas de los sectores más vulnerables. • Si bien es cierto que lo considerado en su plan de gobierno responde a las necesidades de la región Junín, habría que precisar la influencia de su líder en la priorización del tema de salud. • El sector salud ha sido una propuesta resaltante a diferencia de sus antecesores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es un movimiento político que tiene presencia a nivel local y regional. Se rige en función a principios e identidad, las cuales son: el bien común, democracia participativa e identidad regional. • Movimiento político que tiene como objetivo promover un modelo de desarrollo sostenible.

Fuente: Planes de gobierno considerados en el Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Perú Libre basa sus ideas programáticas en su ideario político, en el que se hace referencia a intelectuales progresistas y dialécticos. Reconocen en la dialéctica el método científico adecuado para el análisis y solución de la problemática regional, basándose sus propuestas en un análisis social y político de la salud, donde se entiende que el problema de este sector es la pluralidad de los sistemas de salud.

Junín Sostenible con su Gente, por su parte, basa sus ideas programáticas en la democracia participativa, además de poner énfasis en la identidad regional, mencionando como referencia principal de sus propuestas la declaración de desarrollo sostenible de las cumbres de Estocolmo (1972) y de Río de Janeiro (1992). Proponen también políticas nacionales e instrumentos de gestión basados en el Acuerdo Nacional y en el Plan Concertado de Salud 2013-2021 de la Dirección Regional de Salud de Junín.

Ambos movimientos políticos hacen referencia a la persona humana como el fin supremo de sus acciones, señalando que todas las estrategias que buscan desplegar son para elevar las condiciones de vida. Estos movimientos declaran tomar en cuenta los intereses y necesidades de los sectores vulnerables (pobres y pobres extremos), no tomando distancia de ellos, buscando integrar ciudadanos de distintos grupos sociales.

Cabe precisar que ambos planes de gobierno, en sus estrategias o en el cómo van a lograr lo propuesto, se circunscriben en los 12 lineamientos y medidas de reforma del sector Salud elaborados por el Ministerio de Salud (Minsa). La visión de estos lineamientos al 2021 se resumen en: «Con la ejecución de estas acciones, aspiramos a cerrar las brechas de cobertura en sus tres dimensiones (poblacional, prestacional y financiera)».

Perú libre resaltó en su plan de gobierno:

Se propugna una salud para todos los habitantes de la Región, que debe ser la expresión del desarrollo socio-económico del fortalecimiento democrático y del derecho de los ciudadanos a mecanismos equitativos

de accesibilidad a los servicios de salud, principalmente a las poblaciones de mayor pobreza y excluidas.

Esto se lograría mediante las siguientes propuestas programáticas: (a) adecuar la gestión de la salud pública regional al cumplimiento del proceso que permite una salud de calidad para todos; (b) desarrollar una política integral de atención gratuita de salud; (c) convertir los hospitales de atención general en hospitales de alta especialidad (materno infantil, médico quirúrgico); (d) mejorar la infraestructura hospitalaria regional, puestos y centros de salud locales, y dotarlos de equipos de última generación; y (e) promover el desarrollo y uso de la medicina alternativa.

Por su parte, Junín Sostenible con su Gente, en su plan de gobierno resaltó: «Se propone un salto tecnológico para acercar y humanizar la atención hospitalaria y la defensa del paciente, trabajando de la mano e incentivando al profesional de la salud», lo que se lograría con el cumplimiento del programa Niño sano, la universalización del seguro integral, prevenir y reducir la mortalidad materno-perinatal a un 50%, garantizar la existencia de una obstetra según la cantidad de gestantes en los establecimientos de salud del primer nivel, casas de espera, reducir la desnutrición crónica infantil a un 50% mediante la implementación del programa Niño saludable, mi posta cerca de casa, además de mejorar la infraestructura y el equipamiento a nivel de la región.

Cuadro n° 2
Propuestas en salud de los movimientos regionales

Movimiento regional Perú Libre	Movimiento regional Junín Sostenible con su Gente
<ul style="list-style-type: none"> • Programa médico de la familia en Junín. • Un odontólogo por colegio. • Un psicólogo por colegio. • Construcción, mejoramiento e implementación de hospitales. • Impulsar el Programa Articulado Nutricional (PAN). 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover acciones que están en el marco de los programas presupuestales en salud, como el Programa Articulado Nutricional (PAN) y el Materno Neonatal. Estas acciones prioritarias se deben a que en el plan de gobierno resaltaron el programa Niño Sano. • Universalización del seguro integral. • Garantizar la existencia de una obstetra según la cantidad de gestantes en los establecimientos de salud del primer nivel. • Culminar el mejoramiento e implementación de hospitales.

Fuente: Planes de gobierno considerados en Infogob del JNE.

El movimiento Perú Libre ha tenido un marcado sello regional respecto a los programas y/o proyectos de salud realizados, desarrollando iniciativas nacionales, articulando el sector Educación con el sector Salud mediante los proyectos de salud bucal y psicólogo por colegio. Además, promovió programas sobre familia y municipio saludable, trabajando también el tema de infraestructura y equipamiento en salud en distintos lugares y niveles de establecimientos. En el caso del movimiento regional Junín Sostenible con su Gente, su política se basó en dinamizar la ejecución de los programas nacionales y continuar con lo que concierne a infraestructura de salud, como equipamiento, implementación y construcción, ya sea por planificación o por demanda de la población, como es el caso de la provincia de Chanchamayo, en la que se construyó un hospital en la gestión de Perú Libre, mientras la culminación y equipamiento estuvo a cargo de Junín Sostenible con su Gente.

Proyectos y factores determinantes en las orientaciones de políticas en salud

Dentro del escenario nacional, entre el 2007 y el 2020 se plantearon los siguientes objetivos sanitarios para la población:

Cuadro n° 3 *Objetivos nacionales de salud*

Objetivo 1	Reducir la mortalidad materna. Reducir el embarazo en adolescentes. Reducir complicaciones del embarazo, parto y puerperio. Incrementar el parto institucional en zonas rurales. Ampliar el acceso a la planificación familiar.
Objetivo 2	Reducir la mortalidad infantil. Reducir la enfermedad y la muerte por neumonía, diarrea y problemas vinculados al nacimiento, con énfasis en las zonas de mayor exclusión social y económica.
Objetivo 3	Reducir la desnutrición infantil. Reducir la prevalencia de desnutrición crónica y anemia en niñas y niños menores de cinco años, especialmente de las regiones con mayor pobreza.
Objetivo 4	Controlar las enfermedades transmisibles. Controlar la tuberculosis, la infección por el virus del HIV, el SIDA y la malaria.
Objetivo 5	Controlar las enfermedades transmisibles regionales. Controlar el dengue, <i>leishmaniosis</i> , enfermedad de chagas y bartonelosis.
Objetivo 6	Mejorar la salud mental. Mejorar la salud mental de la población como derecho fundamental de la persona, componente indispensable de la salud integral y del desarrollo humano.
Objetivo 7	Controlar las enfermedades crónico degenerativas. Prevención y control de la diabetes <i>mellitus</i> , hipertensión arterial, enfermedad isquémica del miocardio y accidente cerebro vascular.
Objetivo 8	Reducir la mortalidad por cáncer. Reducir la mortalidad por cáncer de cuello uterino, cáncer de mama, cáncer de estómago, próstata y pulmón.
Objetivo 9	Reducir la mortalidad por accidentes y lesiones intencionales. Reducir la mortalidad por accidentes de tránsito mediante la prevención y educación.
Objetivo 10	Mejorar la calidad de vida del discapacitado. Disminuir la discapacidad y ampliar el acceso de las personas con discapacidad a una atención integral de salud.
Objetivo 11	Mejorar la salud bucal. Disminuir las enfermedades de la cavidad bucal.

De los objetivos mencionados, son los tres primeros los que muestran los principales problemas de salud en la región Junín. En base a los porcentajes de desnutrición infantil y anemia en menores de cinco años, la desnutrición infantil descendió de 27.5% en el año 2011 a 17.1% el 2017, según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Endes). Sin embargo, la desnutrición se mantiene hoy como un problema prioritario para ambas gestiones, pues encabeza los lineamientos establecidos.

Es así que para la gestión de los años 2011-2014 se propusieron como lineamientos generales de política regional del Acuerdo Regional para el Desarrollo y Gobernabilidad en materia de salud (2008-2015): I) la lucha frontal contra la desnutrición crónica infantil en la región; II) la implementación del sistema único de salud; III) la implementación de los modelos de institución educativa saludable, vivienda saludable y municipio saludable; y IV) la ejecución de programas y proyectos del Plan Concertado de Salud.

Mientras tanto, para la gestión del 2014-2018, se proponía en el Plan Concertado de Salud (2013-2030) que:

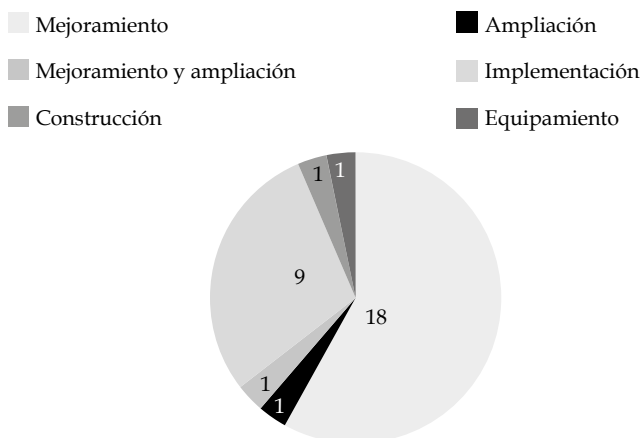
Al 2021, la Región Junín es una Región saludable, productiva, con un alto índice de desarrollo humano, que tiene un sistema de salud regional integrado, eficiente, solidario y transparente con políticas públicas implementadas, consecuentes a una óptima respuesta del Estado, la que garantiza el derecho y acceso a los servicios de salud, con equidad, calidad, priorizando a la población más vulnerable desde los enfoques de interculturalidad, diversidad sexual, género, intergeneracional, derechos humanos y con una plena participación y compromiso social (...).

Ello mediante la priorización de los siguiente problemas: I) la alta prevalencia de la desnutrición crónica infantil en niños y niñas menores de cinco años; II) el deficiente saneamiento básico; III) la alta incidencia de violencia familiar; IV) los problemas en salud sexual y en salud reproductiva; y V) el deficiente sistema de salud.

A continuación, se realizará una comparación de los proyectos viables y ejecutados de ambas gestiones, así como sus ámbitos de aplicación a nivel de tipo y a nivel geográfico.

a) Movimiento político regional Perú Libre, periodo 2011-2014

Gráfico n° 1
Programas y/o proyectos viables 2011 - 2014



Fuente: Banco de proyectos del Gobierno Regional de Junín 2011-2014.

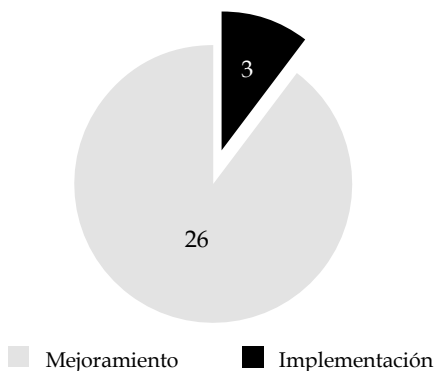
Elaboración propia.

El gráfico n° 1 muestra la cantidad de proyectos viables para la gestión del 2011-2014. El rubro Mejoramiento es entendido como mejoramiento de capacidad resolutiva², mejoramiento de

² Pedro López Puig, en un artículo en la *Revista Cubana de Salud Pública* (2014), denomina a la capacidad resolutiva como la resultante a tomar en cuenta para mejorar el desempeño de las redes integradas de servicios, como por ejemplo la capacidad de manejo de un establecimiento o red de salud teniendo en cuenta los ámbitos internos y organizacionales de los mismos.

referencia y contrarreferencia³, mejoramiento en salud bucal y mejoramiento tanto de la atención como de los servicios de salud, haciendo un total de 18 proyectos de este tipo. Otros rubros son el de Ampliación (con un proyecto); de Mejoramiento y ampliación (con un proyecto); de Implementación (con una total de nueve proyectos); de Equipamiento (un proyecto); y de Construcción (un proyecto). Así pues, como se muestra, la mayoría de los proyectos viables para la mencionada gestión son de tipo Mejoramiento (18). Dichos proyectos se contrastarán con los proyectos ejecutados en la misma gestión, para de esta manera ver cuánta compatibilidad y coherencia existe entre lo considerado como viable y lo ejecutado.

Gráfico n° 2
Programas y/o proyectos ejecutados 2011 - 2014



Fuente: Banco de proyectos del Gobierno Regional de Junín 2011-2014.

Elaboración propia.

Según el gráfico n° 2, en proyectos ejecutados durante la gestión 2011-2014 solo se tienen dos tipos de proyectos: de Mejoramiento, con un total de 26 proyectos, 14 de mejoramiento en capacidad

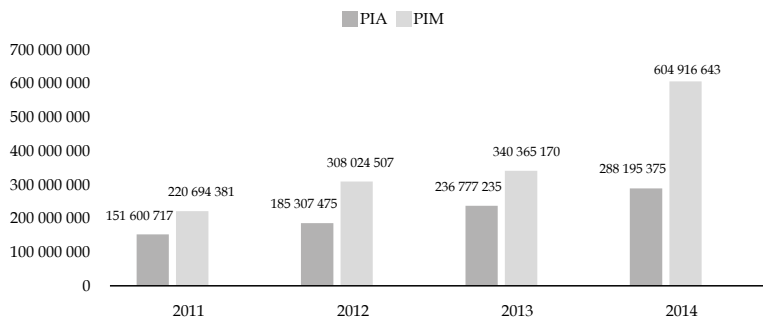
³ Según el Ministerio de Salud, cada Red de salud debe armar su mapa de red, por lo que el sistema de referencia y contrarreferencia hace alusión al conjunto de actividades administrativas que derivan a un usuario de un centro de salud u otro de menor o mayor alcance, sin interrupciones en la continuidad de su tratamiento.

resolutiva y 12 de mejoramiento en salud bucal en diversas instituciones educativas; y el de Implementación, con un total de tres proyectos, dos de adquisición (como es el caso de adquisición de equipos para el hospital regional docente materno infantil El Carmen) y uno netamente de implementación de escenarios saludables y desarrollo de capacidades en quintil.

Con respecto al ámbito geográfico y al nivel de establecimiento, los proyectos ejecutados durante la gestión de Perú Libre se ubican fundamentalmente en las provincias de Huancayo y Chanchamayo, con un total de siete proyectos; seguidos de la provincia de Jauja, con seis proyectos; Satipo, con cinco proyectos; Chupaca, con 4; y Junín, Puerto Ocopa, Comas, Concepción y Tarma, con tres proyectos cada una. A nivel de establecimientos, los proyectos ejecutados se han desarrollado principalmente en hospitales e instituciones educativas, con 10 proyectos; seguidos por microrredes, con una total de cinco proyectos; y, finalmente, centros de salud y red de salud, con cuatro proyectos cada una.

Gráfico n° 3

Gasto en el sector Salud realizado por el Gobierno Regional de Junín durante la gestión del movimiento Perú Libre (en soles)



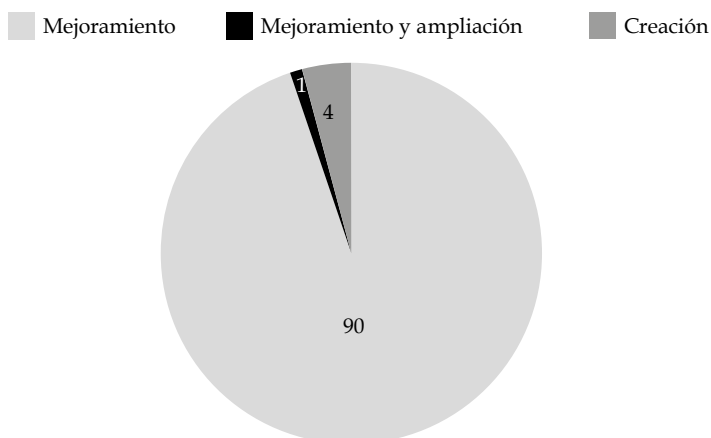
Fuente: Seguimiento de la ejecución presupuestal. Consulta amigable. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Elaboración propia.

Como se muestra en el gráfico n° 3, el gasto en el sector Salud realizado por el Gobierno Regional de Junín durante la gestión del movimiento Perú Libre fue cambiando de manera ascendente, teniendo el año 2011 un presupuesto modificado de S/220 694 381.00 soles, para llegar al año 2014 con S/604 916 643.00 soles.

b) Movimiento político Junín Sostenible con su Gente, periodo 2014-2018

Gráfico n° 4
Programas y/o proyectos viables 2014 - 2018

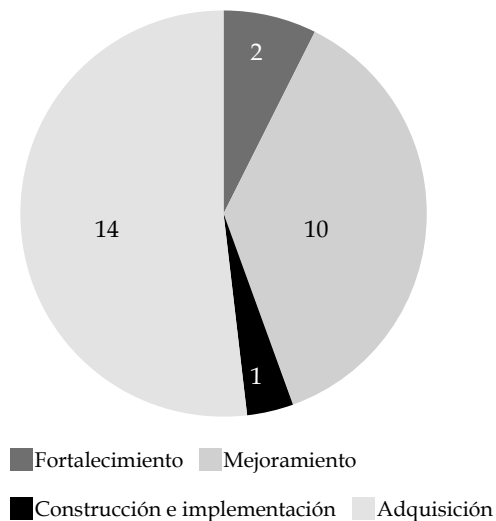


Fuente: Banco de proyectos del Gobierno Regional de Junín 2014-2018.

Elaboración propia.

Como se observa en el gráfico n° 4, son en total 95 proyectos en estado de viabilidad, de los cuales 90 fueron destinados como proyectos de mejoramiento. De estos, 26 priorizaron el mejoramiento de la capacidad resolutoria; el mejoramiento de la capacidad de atención y el mejoramiento del sistema de referencia y contrarreferencia son los otros dos ámbitos que la gestión priorizo, con un total de 27 proyectos cada uno.

Gráfico n° 5
Programas y/o proyectos ejecutados 2014 - 2018



Fuente: Banco de proyectos del Gobierno Regional de Junín 2014-2018.

Elaboración propia.

Se aprecia en el gráfico n° 5 que son 27 los proyectos ejecutados, de los cuales 14 son de Adquisición, correspondientes solamente al año 2018 (de compras de microscopios quirúrgicos, ventiladores, analizadores de hematología, centrifugas, desfibriladores, espectrofotómetros, rayos x digitales, etc.). En el caso de los 10 proyectos de Mejoramiento, estos corresponden a los años 2015 y 2016, de los cuales seis fueron destinados al mejoramiento de la salud bucal y cuatro al mejoramiento de la capacidad resolutive. Dos son los proyectos de Fortalecimiento correspondientes a los años 2015 y 2016, ambos destinados al fortalecimiento de la capacidad resolutive. Y el único proyecto de Construcción e Implementación se destinó al establecimiento de la Dirección Regional de Salud de Junín (Diresa - Junín).

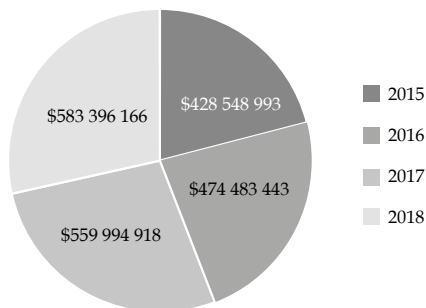
Llama la atención que durante el año 2017 no haya evidencia de proyectos de salud en el banco de proyectos ejecutados de inversiones. Sin embargo, para este año se plantearon tres objetivos estratégicos en la región según el informe de los Acuerdos de Política Regional en Salud Junín de la Oficina de Tecnologías de Información: reducir la incidencia de la desnutrición en niños/niñas menores de cinco años en la sierra y selva de la región Junín; reducir la alta incidencia de embarazo en adolescentes de 12 a 17 años; y reducir la incidencia de mortalidad materna.

En el ámbito geográfico, los proyectos se localizaron en Junín (6), Satipo (3), Chanchamayo (8), Tarma (4), Jauja (6), Huancayo (5), Chupaca (2), Concepción (2) y Yauli (2). Cabe resaltar que si bien la suma de estos sobrepasa el número total de proyectos ejecutados, es porque un solo proyecto puede abarcar más de un ámbito geográfico. Tómese como ejemplo el proyecto Mejoramiento de la salud bucal en los estudiantes de los niveles primario y secundario de las instituciones educativas de gestión estatal de las provincias de Jauja, Concepción, Junín y Yauli - Región Junín. Dentro de este ámbito se considera también la Red de salud del Valle del Mantaro, la Red de Salud de Chanchamayo y las microrredes Puerto Ocopa y Comas.

Finalmente, el análisis del ámbito aplicativo de estos proyectos indica que, a nivel espacial, 17 de ellos fueron aplicados a hospitales, seis a instituciones educativas de gestión estatal y uno al establecimiento de la Diresa de Huancayo.

Según el aplicativo virtual del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el presupuesto destinado al sector Salud en el periodo indicado, por años, es el siguiente:

Gráfico n° 6
Gasto en el sector Salud realizado por el Gobierno Regional de Junín
durante la gestión del movimiento Junín Sostenible con su Gente
(en soles)



Fuente: Seguimiento de la ejecución presupuestal. Consulta amigable. MEF.
 Elaboración propia.

Estos montos varían entre las siguientes categorías:

- Personal y obligaciones sociales
- Pensiones y otras prestaciones sociales
- Bienes y servicios
- Adquisición de activos no financieros
- Otros gastos

Como se ha podido evidenciar hasta el momento, las dos gestiones estudiadas han priorizado el tema de desnutrición y anemia infantil, por lo que ambas han presentado proyectos referidos a esa problemática. Como se puede apreciar en el cuadro n° 4, los impactos que estos programas y proyectos tuvieron se evidencian en la disminución de la desnutrición en menores, aunque las tasas de anemia en Junín superan el 50% de la población actualmente. De esta manera se refuerza una vez más la afirmación de la discordancia entre la práctica y su impacto. Ello se debe a que intervienen diversos factores, además de la cobertura médica, como el acceso a servicios básicos (agua y saneamiento), acceso a las vías de comunicación, aspectos económicos de las familias,

las canastas básicas que se manejan en diversos distritos pobres y extremadamente pobres, las variaciones climáticas que afectan cultivos y ganados (que son el sustento principal de muchas familias), entre otros. Es así como la salud en la región requiere de una mayor atención en sus diversos aspectos y no netamente mejorar, fortalecer e implementar, equipar o construir, más establecimientos de salud. Se requiere de acciones preventivas que garanticen que la cantidad de atenciones en estos establecimientos disminuyan, es decir, atacar las causas del problema mas no priorizar las consecuencias. Ir al contrario de ello solo cooperaria al continuismo y al poco impacto.

Cuadro n° 4

***Proporción de desnutrición crónica (Organización Mundial de Salud –OMS–) en niños y niñas menores de cinco años que acceden a los establecimientos de salud en provincias
Diresa Junín, año 2017***

Provincia	N° de casos	N° de evaluados	Desnutrición crónica
Huancayo	10 193	32 881	31.0%
Satipo	7482	24 593	30.4%
Chupaca	1036	4664	22.2%
Jauja	1657	7559	21.9%
Yauli	587	2688	21.8%
Junín	510	2340	21.8%
Concepción	1090	5504	19.8%
Tarma	1621	8977	18.1%
Chanchamayo	2645	17 463	15.1%
Diresa Junín	26 821	106 669	25.1%

Fuente: Oficina de Tecnologías de la Información - Dirección Regional de Salud (Diresa) de Junín

Conclusiones basadas en los hallazgos encontrados

- Los movimientos políticos regionales, en su mayoría, reproducen caudillos locales, los cuales han formado plataformas en función a intereses de grupos, mas no han generado niveles de consenso en la sociedad civil a nivel de la región.
- Los planes de gobierno deben plasmar acciones programáticas en función a una ideología que perdure en el tiempo. Aquí surge una gran controversia, pues en Junín las elecciones en su mayoría han presentado movimientos que aglutinaron a personajes de distintas ideas y proyectos políticos, los cuales han hecho que su participación política sea volátil. Así pues, en la práctica, los planes de gobierno nunca se han cumplido estrictamente porque no hay un control ni sanción.
- Las políticas en materia de salud que se implementaron en las dos gestiones regionales han sido ejecutadas con lineamientos nacionales. Las regiones han sido impuestas porque el gobierno regional de Junín no ha tenido participación en el diseño y formulación de esta política (ejemplo, el Programa Articulado Nutricional -PAN-). Sin embargo, la gestión 2011-2014 ha tenido un sello regional al implementar los programas médicos de familia y el odontólogo y psicólogo por colegio.
- En la gestión de Perú Libre 2011-2014 la mayoría de proyectos viables fueron los de Mejoramiento, siendo consecuentes con los proyectos ejecutados en la misma gestión, en su mayoría proyectos de mejoramiento de capacidad resolutive y de mejoramiento bucal en instituciones educativas, sucediendo lo mismo con proyectos de tipo Implementación. Al respecto de la anemia, su porcentaje se incrementó, a pesar de que estuvo como un tema prioritario. Dicho incremento se debe

a que la anemia está vinculada con otros elementos que no necesariamente tienen que ver con el tema de infraestructura y equipamiento. Los temas de accesos a servicios básicos e incremento de la canasta básica familiar, por ejemplo, son los que tiene que ver con la capitalización de la familia y, por ende, con la disminución de la anemia. Ninguno de estos fueron atendidos en la gestión como prioritarios.

- En el periodo de gestión de Junín Sostenible con su Gente, se dio prioridad, en los primeros años, al mejoramiento de los servicios de salud y, en el último año, a la adquisición e implementación de hospitales. Esto último explica por qué en esta gestión hubo mayor gasto en el último año (s/. 583 396.166) con respecto al primero. Finalmente, tal como se indicó, el porcentaje de desnutrición infantil en el presente año ha ido disminuyendo debido a que la gestión reforzó las estrategias desplegadas por el gobierno central en este tema. Por otro lado, el gobierno regional deberá mejorar las estrategias para disminuir también los índices de anemia, dado que en los últimos años estos, en general, están por encima del promedio nacional.

Por lo expuesto, se requiere mayor atención para lograr reducir la desnutrición en la población, toda vez que esta es la causal de más problemas de mal nutrición como la desnutrición crónica, la anemia y, en consecuencia, la mortandad infantil, que según el INEI (2017) para el año 2015 consignaba 20.4 defunciones por mil menores nacidos vivos en Junín.

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 y director de la Revista *Quehacer*. 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.
betoadrianzen@gmail.com

Belissa Andía P.

Fundadora del Colectivo Claveles Rojos. Directora del Instituto Runa de Desarrollo y Estudios de Género. Representante regional transgénero de la Asociación Internacional de *Gays*, Lesbianas, Bisexuales, Trans e Intersexuales para América Latina y el Caribe (Ilgalac, por sus siglas en inglés) 2004-2006. Representante mundial transgénero de ILGA 2006-2010 y activista de Derechos Humanos de las personas de género no conforme.

belissa.ap@gmail.com

Valeria Añorga S.

Estudiante de pregrado en Antropología de la Universidad Nacional del Centro del Perú. Ganadora de la Beca Alianza del Pacífico en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México; y participante del convenio entre la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y la Red Peruana de Universidades (RPU) 2017. Realiza investigaciones en temas de género y medioambiente. Actualmente realiza el estudio: El sistema socioeconómico de la industria sexual en la ciudad de Huancayo, para optar por el título de antropóloga.

valantro.as7@gmail.com

Alejandro Arrieta D.

Licenciado en Antropología por la Universidad Nacional del Centro del Perú. Desarrolla la maestría en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con experiencia en fortalecimiento de procesos participativos de planificación y gestión del desarrollo a nivel de comunidades campesinas, gobiernos locales y gobiernos regionales, con los que implementa procesos de desarrollo social y económico. Actualmente se desempeña como responsable de la Unidad Operativa Territorial de Huancayo del Programa Regional Centro de **desco**.

arrietadiaz2@gmail.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

Fernando Calderón G.

Doctor en Sociología. Actualmente se encuentra a cargo de la Cátedra Simón Bolívar en la Universidad de Cambridge, Inglaterra (2017/2018). Asimismo, es Director de Investigación de la Universidad Nacional de San Martín en Buenos Aires (Argentina) y profesor de programas de posgrado en la Universidad de Córdoba y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - Argentina. Anteriormente, ha enseñado en varias universidades estadounidenses (Austin, Chicago, Berkeley y Cornell), así como en la Universidad Oberta de Catalunya (UOC) en Barcelona (España), la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) en La Paz (Bolivia) y universidades en México, Puerto Rico, Venezuela y Chile. Ha sido nombrado Secretario Ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), asesor de Políticas Sociales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y asesor especial sobre Desarrollo Humano y Gobernabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD). También ha participado como coordinador y asesor principal en más de diez Informes de Desarrollo Humano para varios países de América Latina, Europa y África, y en niveles subregionales y globales. Es autor de 22 libros sobre democracia, cultura y desarrollo, y sus intereses de investigación incluyen innovación, desarrollo y multiculturalismo en América Latina.

Álvaro Campana O.

Con estudios en la especialidad de Historia en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana, habiendo coordinado también la Plataforma para el Ordenamiento Territorial, además de haber sido parte del equipo de asesoramiento en Ordenamiento Territorial en la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Desde estos espacios ha contribuido a la discusión y aprobación de la política número 34 del Acuerdo Nacional sobre ordenamiento y gestión territorial, ha elaborado la propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial presentada al Congreso de la República y viene acompañando la implementación de las políticas territoriales desde los gobiernos regionales.

alvarocampanaocampo@gmail.com

Patricia Córdova Cayo

Magíster en Sociología Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y magíster en Comunicaciones por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Su terreno profesional se orientó hacia la comunicación para el desarrollo, enfocándose en la problemática de género y el liderazgo femenino. Ha publicado libros y ensayos sobre liderazgo, género y política, investigando sobre dichos temas. En los últimos años se ha desempeñado como catedrática de varias universidades en comunicaciones y sociología. Actualmente se desenvuelve como consultora independiente en temas de desarrollo, género y comunicaciones.

cordova.patricia@gmail.com

Luis Chupica Z.

Estudiante de Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha trabajado temas vinculados a cultura política, ciudadanía y participación. En la actualidad se encuentra apoyando en el proyecto «Ni una menos en Lima sur» del Programa Urbano de **desco**.
luis.chupica.zegarra@gmail.com

Darío Espinoza M.

Ha realizado estudios de antropología en la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (Unsaac) y de administración, con especialización en gestión indígena, en la Saskatchewan Indian Federated College (SIFC), Universidad de Regina (Canadá). Es investigador y promotor de la cultura alto andina quechua, habiéndose incorporado, desde la década de los ochenta, como activista del movimiento indígena, y cofundador del Consejo Consultivo Espiritual de los Pueblos Indígenas de las Américas. Autor de reflexiones diversas y textos sobre cosmovisión andina, entre los que destaca especialmente el trabajo de registro y sistematización bilingüe (quechua - castellano) del testimonio del líder espiritual y sabio del ayllu ancestral de Willoq (Ollantaytambo, Cusco), Ciprián Phuturi Suni (1997). Actualmente es miembro del Consejo Directivo del Centro Sami (Cusco, Perú), institución que tiene como objetivo central la investigación, promoción y desarrollo de acciones y propuestas para revalorar y fortalecer la identidad de los pueblos indígenas sobre la base de la recuperación de sus sistemas de conocimiento tradicional.
d.espinoza.qosqo@gmail.com

Yadira García G.

Estudiante de pregrado en Antropología de la Universidad Nacional del Centro del Perú. Perteneció a diversos espacios culturales, entre ellos la organización juvenil de líderes «AIESEC», dedicado a intercambios a nivel internacional mediante proyectos sociales. Hoy en día pertenece al voluntariado Semilla Intercultural, quienes promueven la identidad, diversidad cultural e interculturalidad

en adolescentes de instituciones educativas públicas. Realiza investigaciones en temas de salud y turismo. Actualmente realiza el estudio: Competencias interculturales del personal asistencial en el Centro de Salud David Guerrero Duarte en la ciudad de Concepción, para optar el grado de bachiller en Antropología.
yadiragarciaalvez@gmail.com

Keyla Gerónimo F.

Estudiante de Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con un diplomado en educación ambiental. Entre los meses de agosto y setiembre se desempeñó como voluntaria en el Programa Urbano de **desco**.
keylaallesandra25@gmail.com

Juan José Gorriti

Técnico en telecomunicaciones de Telefónica del Perú. Entre su vasta experiencia sindical ha ocupado los siguientes cargos: Secretario General del Sindicato Unitario de Trabajadores Telefónicos; Secretario General de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP); Presidente del Consejo Laboral Andino; y, además, tuvo a su cargo la Secretaría General de la Coordinadora de Centrales Sindicales Andina. Actualmente es Secretario de Relaciones Internacionales de la CGTP.
jotajota_2008@yahoo.es

Pavel Lozano L.

Antropólogo por la Universidad Nacional del Centro del Perú (Huancayo), con estudios de posgrado en Innovación Agraria para el Desarrollo Rural por la Universidad Nacional Agraria La Molina (Unalm) y Desarrollo Rural por la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP). Tiene experiencia en promoción y desarrollo de comunidades altoandinas. Actualmente desempeña el cargo de investigador en el proyecto Promoviendo el uso de energía solar para mejorar la producción agropecuaria en Junín y Pasco, ejecutado

por el Programa Regional Centro de **desco**, y participa de otras investigaciones en temas sociales relacionados a la ruralidad.
pavel_r22@hotmail.com

Alejandro Merino R.

Activista por la diversidad sexual y de género. Desde hace más de 10 años acompaña a la Asociación de Familias por la Diversidad Sexual Perú, una agrupación de madres y padres de LTGBI que brega por configurar familias libres de los prejuicios por orientación sexual, de identidad y expresión de género. Es docente e ingeniero con estudios de maestría en Política Social con mención en género, población y desarrollo.

sammerino@hotmail.com

Jaime Miyashiro T.

Arquitecto y urbanista por la Universidad Ricardo Palma de Lima, con especialización en Gestión de Riesgos por el Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Con experiencia profesional en planificación urbana y proyectos de desarrollo social. Entre el 2003 y el 2009 trabajó en el Programa Urbano de **desco**, en los proyectos de densificación habitacional, mejoramiento de barrio, desarrollo económico local y en el Observatorio Urbano en Lima Sur. Entre el 2009 y el 2010 se desarrolló como responsable del área de infraestructura de la Asociación Peruano-Japonesa. Docente de la Universidad Peruana Unión desde el año 2012 hasta el año 2014 en los cursos de Diseño Arquitectónico y Planeamiento Urbano. Desde el 2011 trabaja nuevamente en el Programa Urbano de **desco** como coordinador y responsable de la línea de mejoramiento de barrios y vivienda.

jaime@desco.org.pe

Jorge Morelli S.

Con estudios de Derecho y Antropología en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), además de una maestría en Ciencia Política también en la PUCP. Dedicado especialmente al periodismo, durante

más de 30 años ha escrito ensayos sobre política y economía, algunos libros e innumerables columnas diarias de opinión. Tuvo a su cargo la sección de Economía del diario *Expreso* y fue subdirector y editor general del mismo. Ha sido asesor de la bancada fujimorista (2006-2011) y de las comisiones de Ciencia y Tecnología y de Educación del Congreso. Actualmente es columnista y, adicionalmente, integra el directorio del diario *Expreso*.

jorge_morelli20@hotmail.com

Arturo Muñoz P.

Estudió en la Pontificia Universidad Católica del Perú - Estudios Generales Letras. Fue gerente administrativo del Taller Comunal de Materiales de Construcción en el Pueblo Joven Tomasa Tito Condemayta, de Arequipa, y gerente general de la Cooperativa Arco Iris, ambas instituciones parte del Proyecto de la Comunidad Económica Europea y la Parroquia Cristo Obrero. Coordinador del Grupo Multidisciplinario de la Asociación Civil Amakella como parte del Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (Paarsa - Caylloma, Cono Norte e Islay) de la Unión Europea. Columnista en los diarios *Arequipa al Día*, *La República* y *Liberación*. Conductor de programas de televisión. Candidato a vicegobernador de Arequipa por el Movimiento Nueva Izquierda. Actualmente viene coordinando el Congreso Internacional Anticorrupción organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. arturomunoz99z@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. CEO del Grupo Biosfera, Think Tank en Investigación de Futuros Sustentables; miembro asociado de la Académie de droit de l'environnement de l'UICN; miembro del Grupo de Investigación en Derecho Ambiental (GIDA) 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 proceso 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, orientado a la creación e implementación del mecanismo defensorial internacional para las generaciones futuras.

epg.ceo@biosferafuturos.com

Cecilia Ramírez R.

Activista del Movimiento Afrodescendiente. Enfermera técnica. Actualmente cursa estudios de Derechos y Ciencias Políticas en la Universidad Católica los Ángeles de Chimbote, Diplomado en Género y en Políticas Públicas para afrodescendientes con enfoque de Derechos Humanos. Directora ejecutiva del Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (Cedemunep), enlace de la Región Andina de la Red de Mujeres Afrolatinoamericana Afrocaribeña y de la Diáspora Red-MAAD; miembro del Comité Técnico Interinstitucional Sobre Estadística De Etnicidad (Ctiee); vocera de la sociedad civil en la VIII Cumbre de las Américas; expositora y panelista en diversos seminarios, conferencias, foros y congresos a nivel nacional e internacional. El International Selection Committee Founder and CEO of Diáspora Engager (International Diaspora Engagement Network Social Media Platform) le otorgó un certificado de honor como una de las 100 líderes influyentes de la diáspora africana contemporánea. cedemunep@hotmail.com

Patt Santa Cruz M.

Arquitecta por la Universidad San Martín de Porres de Lima, con estudios complementarios en Desarrollo Urbano y Vivienda. Cofundadora del espacio cultural Casa Abierta, en Lima. Tiene experiencia en proyectos de desarrollo social. Entre el 2009 y el 2011, en conjunto con el Banco de Crédito del Perú (BCP), desarrolló un proyecto integral en el mejoramiento de equipamientos y espacio público. En el 2011 trabajó en la Institución Servicios Educativos El Agustino SEA en el Proyecto de Mejoramiento de Viviendas. Entre el 2010 y el 2012 trabajó en el Programa de Solidaridad y Desarrollo Socioeducativo (Solydes), siendo parte del equipo de investigación sobre viviendas afectadas y soluciones en Pisco. Entre el 2014 y el 2016 trabajó en la Línea de Mejoramiento de Barrios y Viviendas del Programa Urbano de **desco**. En el 2018 retomó las labores en la Línea de Mejoramiento de Barrios y Viviendas del Programa Urbano de **desco**.

pattsantacruz@gmail.com

Eduardo Toche M.

Historiador por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Magíster en Historia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - Ecuador. Becario senior del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Exinvestigador de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Profesor en la unidad de posgrado de la maestría de Historia de la Unmsm. Exmiembro del consejo directivo del Clacso. Coordinador del proyecto Conflicto y diálogo en torno a las actividades extractivas, que se realizó en convenio entre **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo y la Fundación Friedrich Ebert. Actualmente es vicepresidente e investigador de **desco**.

etoche@desco.org.pe

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

ISBN: 978-612-4043-92-5



desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – 2018