

Perú Hoy



Una cuestión
de confianza

desco

Una cuestión de confianza

Perú Hoy

Una cuestión de confianza

César Azabache Caracciolo *Carlos Loret de Mola*
Eduardo Ballón E. *Antonio Madariaga R.*
Leyla Bartet *Armando Mendoza Nava*
Gabriela Camacho G. *Gustavo Mora R.*
Humberto Campodónico Sánchez *Juan J. Munar M.*
Milagros Campos R. *Aldo Olano A.*
José Castillo A. *Gissela Ottone C.*
Erika Collantes G. *Jorge Palacio P.*
Darío Espinoza M. *Erick Pajares G.*
Alan Fairlie R. *Paolo Sosa Villagarcía*
Pedro Francke B. *Camilo Torres M.*
Carlos Leyton M. *Cecilia Tovar S.*

Eduardo Toche M.
(compilador)

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - 2019

Código 14315

TOCHE M., Eduardo; compilador

Perú Hoy, Una cuestión de confianza, Lima: desco, 2019.

325 p.

Gobernabilidad / Colombia / Conflictos / Crisis climática /
Derecho a la alimentación / Economía / Empleo / Gas / Iglesia
católica / Macrorregión sur / Martín Vizcarra / Migración / Perú /
Política / Política nacional de competitividad / Política tributaria /
Reforma política / Sistema judicial / Venezuela

Tirada: 300 ejemplares

Primera edición, setiembre del 2019

Corrección de estilo: León Portocarrero Iglesias

Coordinación: Mónica Pradel S.

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

Foto de carátula: Andina

Fotos interiores: Andina (Vidal Tarqui / Eddy Ramos)

ISBN: 978-612-4043-96-3

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-13074

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

Américo Vespucio 110, Urb. Covima, La Molina

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

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

www.desco.org.pe

Setiembre del 2019

Contenido

Presentación	9
Parte I	
Política y gobernabilidad	
La incertidumbre como horizonte <i>Eduardo Ballón E.</i>	19
Gobernabilidad y control político. El equilibrio de poderes en la reforma política <i>Paolo Sosa Villagarcía y Gabriela Camacho G.</i>	39
Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política: representación, partidos políticos y movimientos regionales <i>Milagros Campos R.</i>	55
De nuevo sobre la justicia <i>César Azabache Caracciolo</i>	75
Parte II	
Sociedad y democracia	
Cambios en la Iglesia católica <i>Cecilia Tovar S.</i>	95
Macrorregión sur, conflictos y desarrollo territorial <i>Carlos Leyton M.</i>	111

Los problemas nutricionales, el Estado y las alternativas de solución adicionales <i>Gissela Ottone C.</i>	145
La crisis venezolana: el multilateralismo regional a ritmo de joropo <i>Leyla Bartet</i>	167
Colombia hoy: la paz en una coyuntura movida <i>Antonio Madariaga R.</i>	183

Parte III

Economía y gestión de recursos

Coyuntura económica y opciones de política <i>Alan Fairlie R. y Erika Collantes G.</i>	203
La «política nacional de competitividad» y la política económica <i>Pedro Francke B.</i>	225
De aquí al 2021: los dilemas de la política tributaria y el gobierno de Vizcarra <i>Armando Mendoza Nava</i>	241
Hacia una verdadera masificación del gas en el Perú. El fracaso de las Asociaciones Público Privadas <i>Humberto Campodónico Sánchez</i>	263
Preservando el futuro. Sobre nuestras responsabilidades humanas planetarias <i>Erick Pajares G., Jorge Palacio P., Carlos Loret de Mola, Darío Espinoza M., Juan J. Munar M., Gustavo Mora R., José Castillo A., Aldo Olano A. y Camilo Torres M.</i>	291
Notas sobre los autores	315

Presentación

Luego de 34 números con periodicidad semestral, no ha habido situación política tan inestable en el pasado reciente al momento de editar un volumen de Perú Hoy como el que estamos experimentando actualmente. El hecho de que las entregas que incluimos en esta oportunidad hayan tenido que variarse a pedido de las y los autores, porque las versiones preliminares quedaban desfasadas por la rapidez de los cambios, es un buen indicador de lo volátil que ha devenido nuestra realidad política.

Dicha volatilidad ha sido para mal, por supuesto, porque luego de casi 20 años de vigencia de un régimen democrático que nos empeñamos en construir para superar un pasado que tildábamos de ominoso, resultó que el principal protagonista político de nuestro ciclo democrático fue precisamente a quien entonces acusamos –más sus herederos–, dejándose ver además, en este caso a través de los funcionarios brasileños que contrataron con el Estado peruano, una corrupción rampante al más alto nivel, la cual compite ventajosamente con la que tuvimos en los años 90.

¿Qué pasó? Seguramente la respuesta no radica solamente en la culpa de los protagonistas, sino también en la poca atención que prestamos a los factores que fueron descomponiendo paulatinamente el sistema político. Por ejemplo, el hecho de haber dejado incólume el diseño estatal de la Constitución de 1993, que volvió a la democracia una cuestión meramente formal, disolviendo hasta sus huesos cualquier intento de ejercicio de controles y contrapesos entre los poderes del Estado, con el objetivo de que el gobernante de turno pudiera tener la injerencia debida en el momento adecuado sobre ámbitos que en teoría debían desenvolverse autónomamente. Como sabemos, esta fue una manera por demás cómoda que usó el fujimorismo para gobernar el país, y que sus sucesores «democráticos» siguieron al pie de la letra.

Es como se explica, entre otras cosas, la legitimación del decretismo, una forma de darse el paquete de leyes ad hoc que necesita cada administración gubernamental para desenvolverse con un marco normativo mínimo durante los cinco años que dura su periodo. A ello habría que sumar la demolición de a pocos de los organismos de control, de los sistemas de transparencia y de los procesos de participación

Sin embargo, pese a la importancia de lo anterior, ahora es fundamental ahondar en la comprensión de la articulación que se dio entre el Estado de derecho, el sistema democrático y la predominancia de las actividades extractivas, para saber de manera más precisa lo que nos sucedió en estas últimas décadas. Al respecto, los esfuerzos de Francisco Durand marcan la dirección a seguir y, en gran medida, lo que viene quedando como una deuda cada vez mayor (que debe

saldarse): lo que ocurrió en las regiones que componen el país. En efecto, puede decirse sin temor a equivocaciones que uno de los aspectos más opacos de la política peruana es lo que ocurre en las regiones, provincias y distritos.

Otro aspecto relevante es que el distanciamiento entre Estado y sociedad permitió visualizar la continua pérdida de valores que eran consustanciales a los políticos como, entre otros, la noción de honor (para explicarnos, aunque resulte extraño decirlo en las actuales circunstancias, el mundo de los políticos se regía por un implícito código de honor que le daba la estabilidad necesaria para que pueda funcionar).

Más aún, este conjunto de normas implícitas debió fortalecerse cuando los partidos políticos se debilitaron, como la amalgama necesaria cuando la confrontación política empezó a deslizarse hacia el reino del chisme, la delación, el cálculo usurero y demás actos alentados y promovidos por medios de comunicación abiertamente oligopolizados. No fue así, como sabemos.

En suma, el debate político al retomarse la democracia en el país, entre los años 2000 y 2001, no se detuvo a responder las preguntas clásicas sobre la legitimidad de la democracia, es decir, las que están vinculadas a las relaciones entre gobernantes y gobernados, aun cuando esto debía ser muy importante dada la naturaleza del régimen político que imperó en los 90 en el Perú, que remitía a una relación pervertida entre gobernantes y gobernados, causada por el desequilibrio creciente que provocó un Ejecutivo que anuló cualquier control, cooptando e imponiéndose a los demás poderes, aun cuando programó y llevó a cabo un calendario electoral. Sin duda, el

problema democrático comprometía en buen grado la cuestión del poder, en otras palabras, la relación gobernantes-gobernados.

Sin embargo, en nuestra reconstrucción democrática primó finalmente el sentido «técnico», es decir, no se hicieron esfuerzos para politizar la gestión gubernamental sino sacramentar, de alguna manera, las posibilidades de una burocracia capacitada que debía actuar desvinculada de la política y la sociedad. Lo que sabríamos luego es que esta concepción fue más una continuidad y no una ruptura ante las comprensiones que denostaban lo político, se preocupaba por las formas y dedicaba esfuerzos por el diseño institucional, dando entrada a conceptos como «buen gobierno», «governabilidad democrática» y «governanza», que situaban en un segundo plano la cuestión del poder, los desmanes cometidos bajo el paraguas neoliberal y la ruptura del consenso social.

Sumado a ello, habría que considerar los esfuerzos hechos en el momento para construir democracia con actores políticos y sociales sin las capacidades mínimas para abordar las tareas que incumbían a dicho objetivo. En este esquema, los partidos políticos, que debieron ser los pilares fundamentales desde donde se levantaría el sistema democrático, se presentaron básicamente como maquinarias electorales, a pesar de la existencia de una ley que, en teoría, debió ser un mecanismo para controlar su idoneidad. Todo ello se vio reflejado en la enorme cantidad de aspirantes presidenciales que tuvieron los procesos electorales aun cuando la real competencia se diera entre tres o cuatro de ellos. Aun así, la gran facilidad para incorporar organizaciones y personas incompetentes al sistema electoral fue una muestra palpable de su precariedad, que no pudo zanjarse con el simple expediente de las vallas electorales.

Tal vez nadie estaba demandándole grandes resultados al régimen democrático que empezó a construirse hace 19 años, aunque también era cierto que hubo la firme esperanza de que se dieran cambios en algunos aspectos, como más inclusión, mejores ambientes contra la corrupción, medios de comunicación más diversificados y de mejor calidad, más garantías para el esclarecimiento y la justicia para las víctimas de la violencia, espacios más vigorosos para procesos de participación, etc.

Si se hubiera hecho una comparación objetiva con lo sucedido en el pasado poco tiempo atrás, probablemente íbamos a convencernos de que, pese a todo, teníamos una democracia funcional en términos al menos de elecciones, sin la duda de que hayan sido libres y justas, mucho mejores al menos de las que habíamos tenido antes y de las que ha habido en América Latina en este mismo periodo de tiempo. Asimismo, si bien gran parte de la evolución positiva de los indicadores sociales pareciera ser un resultado inercial del crecimiento económico, y no producto de intervenciones mediante los programas sociales, esto también podríamos haberlo tomado como algo positivo en términos de inclusión.

Pero, los acontecimientos que rodearon la caída en pendiente de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) nos dicen claramente, sin necesidad de construir mayores argumentos, que la calidad de la democracia que tenemos ahora se parece mucho al régimen que se desintegró a fines de los 90 en cuanto a sus falencias, puntualmente en sus contenidos y formas corruptas.

De esta manera, los ajustes y correcciones que propuso la buena voluntad del presidente Martín Vizcarra debieron haber empezado

por aceptar que el tiempo corría en contra del sistema político: luego de casi dos décadas, la promesa democrática se transformó en una deuda crecientemente frustrante y molesta para los peruanos. Eso es lo que marca, sin ambages, todas las encuestas de percepción. Lo que tenemos como resultado es un indignante aplazamiento de las reformas por la calculada inacción de la mayoría congresal, que se sumó a la inoperancia del Ejecutivo.

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

Hay demandas sociales embalsadas ante las cuales el Estado no está respondiendo y que requieren urgentemente de políticas para poderlas gestionar adecuadamente, pero para ello, antes que nada, hay que definir el problema para que se pueda responder con plazos y resultados. Por ejemplo, cuando se protestó por el peaje, en Lima, fue por la tarifa y no por la ausencia de adecuadas vías de comunicación, o cuando los jóvenes fueron a pedir una plataforma para negociar, cuando con la ley «pulpín» se la negaron. Así, las demandas existentes son la disminución de la violencia, mejorar la seguridad, erradicar la violencia contra la mujer, más escolaridad y otras, pero en ningún caso se formula un problema que debe resolverse con la política pública.

En suma, la forma como se ha estructurado la política peruana, ante la carencia de partidos políticos que merezcan en algo tal nombre, está lejos de las normas y compromisos que suponíamos. De esta manera, si se quiere, también debiéramos exigir que el análisis político no se construya desde un etéreo «debe ser» y que busque acercarnos comprensiones de lo que se manifiesta diariamente.

En esa línea, reclamamos una mirada que dé cuenta de las ansiedades y expectativas de los políticos de carne y hueso en sus búsquedas de sí mismo y la manera como definen sus roles. En otras palabras, dejemos que el análisis trascienda la idea del político como una perfecta máquina de corrupción para intentar buscar algunas claves que nos permita entender mejor el país que ha empezado a instalarse con ellos.

En efecto, la defensa de la política se ha convertido en una urgencia y no la haremos adecuadamente si, en primer lugar, no sinceramos nuestra idea de los políticos. En la medida en que se generaliza su descrédito, es un paso más en la consolidación del poder económico, y es por ello que debe exigirse más ecuanimidad en el juicio, sin disminuir obviamente las culpas ni dejar de señalar las responsabilidades.

Porque nada favorece más a los corruptos que la generalización de la sospecha y hacer que cunda el «que se vayan todos», por eso, aunque suene ingenuo o desfasado, debe defenderse la primacía del honor de los políticos responsables, precisamente para que queden nítidamente definidos los que no lo son.

Nuestra contribución a partir de estos 14 textos pretende, como siempre lo ha sido, propiciar un espacio plural para el debate

de ideas que motiven un análisis de los escenarios posibles en este Perú disperso y desarticulado, sin un norte definido y sumido en esta pugna de poderes donde la democracia –al parecer– es lo último que se defiende.

Lima, setiembre del 2019

Parte I
Política y gobernabilidad



*César Azabache Caracciolo
Eduardo Ballón E.
Gabriela Camacho G.
Milagros Campos R.
Paolo Sosa Villagarcía*

La incertidumbre como horizonte

Eduardo Ballón E.

Sumilla

El Gobierno cumplió más de 15 meses en medio de una larga crisis que permanece sin atención, mientras la descomposición política y la parálisis económica se instalaron en el país. La debilidad de los actores políticos, Ejecutivo y oposición, es un lugar común hace meses. Atemorizados por el control de daños al que los obliga la corrupción, los gremios empresariales evaden pronunciarse sobre el enfrentamiento entre ambos bandos, reconociendo a regañadientes la necesidad de la reforma y reivindicando simultáneamente la autonomía del Congreso; pragmáticos, porque el modelo es el denominador común de los poderes en pugna, esperan mantener sus ventajas tributarias, mayor flexibilidad laboral y la aprobación definitiva de Tía María.

Sin embargo, en el vaivén de la aprobación presidencial, un factor estratégico son los crecientes sectores de población que quieren cambios en los temas que los afectan cotidianamente. Antes que en la reforma política, que les interesa poco, buscan resultados en su día a día; distantes de la clase política y de los límites de la democracia representativa, pero también de la sociedad civil instituida, buscan instrumentos para avanzar puntualmente. Pueden generar protestas y movimiento, que serán débiles mientras no exista la capacidad de recuperar la política y darle sentido. Así pues, el margen de acción en los espacios institucionales parece de baja intensidad; quiénes pugnan por cambios tienen que entender que solo serán posibles si ganan la calle y se encuentran con los intereses y las demandas que la mueven.

EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE MARTÍN VIZCARRA cumplió más de 15 meses, en un escenario en el que continúa una crisis de larga duración que permanece sin mayor atención, mientras la descomposición política nos amenaza cotidianamente y la parálisis económica ya se instaló. En lo que va del 2019, la gestión del mandatario perdió parte del capital político que acumuló con el referéndum de diciembre pasado. Los resultados de aquél, que recompensaron a un Ejecutivo que encontró en la lucha contra la corrupción el camino para golpear y debilitar al fujiaprismo, fortaleciéndose al abrir espacio para las reformas judicial y política, fueron paulatinamente dilapidados por la impericia de un mandatario claramente comprometido con el modelo vigente, que creyó ingenuamente que el respaldo recibido se explicaba por su enfrentamiento a la corrupción y por los alcances de su gestión, sin percibir que a la base de los mismos se encontraba el hartazgo de la gente con la política y los políticos, focalizado claramente en un Congreso prepotente y abusivo.

Para recuperar la iniciativa presionó por la propuesta de reforma política. El voto de confianza que obtuvo el gabinete del Solar evidencia que los principales actores de la escena oficial decidieron mantener la situación de incertidumbre del país sin cambios sustanciales: un Parlamento mayoritariamente comprometido con el «control de daños» al que lo obligan los

casos *Lava Jato* y «cuellos blancos», además de la protección de sus propios intereses, frente a un mandatario claro en su decisión de durar hasta el 2021 aprovechando el rechazo que generan los fujimoristas, el Congreso y los políticos, no obstante sus ostensibles limitaciones para gobernar.

En este contexto, y en medio de una virtual parálisis económica y la destrucción de empleos formales desde mediados del 2017, de acuerdo a datos del Ministerio de Trabajo, asistimos a las diferencias entre variantes neoliberales en el Congreso y el Ejecutivo. Aquellas que se observan entre el agrupamiento conservador (expresado en el *Pronunciamiento a nuestros compatriotas*¹, que busca parar lo que llaman el populismo plebiscitario de Vizcarra, frenar investigaciones y procesos de lucha contra la corrupción, e imponer un pensamiento moralizante respaldando a los sectores religiosos más tradicionales) y, el otro, más liberal (que defiende la apertura del sistema político y del enfoque de género en la educación pública, la afirmación de las instituciones y la denuncia de la actividad mafiosa²); estos últimos, con figuras como el primer ministro o Julio Guzmán, no cambian los acuerdos estables alrededor del modelo entre ambos, los empresarios y los medios de comunicación. Asistimos también a la expresión creciente, pero siempre fragmentada y parcial, de malestares y protestas de distintos sectores que muestran el carácter particular y fuertemente territorial de los actores y sus demandas, pero también una interpelación creciente del modelo, desvinculada de la política de la escena oficial.

¹ «Pronunciamiento a nuestros compatriotas». *Expreso*, Lima, 23 de mayo del 2019.

² Sobre el particular ver: Monge, Carlos. «Del Vizcarra I al Vizcarra IV: crisis, coaliciones y proyectos». *revistaajozurdo.pe*, Lima, junio del 2019. En: bit.ly/2NXuSU6

Turbulencias políticas en la escena oficial: un presidente en varios capítulos

Desde el inicio del actual mandato presidencial, quedaba claro de que se trataría de una gestión estructuralmente condicionada por una larga permanencia neoliberal y por la desregulación a expensas del Estado, la política y la sociedad como eje de la dinámica nacional³. Más allá de los anuncios de cambio que hiciera el mandatario en su instalación –mayor cercanía con la gente y sus necesidades, apuesta por la educación y la salud como bases para el desarrollo, lucha contra la corrupción y presencia efectiva del Estado en el territorio–, siempre estuvo claro que la continuidad se anclaba en la economía.

A lo largo de estos meses hemos asistido a distintos momentos/ versiones de un mandatario que ha cuidado su decisión clara y primigenia de «durar» hasta el 2021, aprovechando en ese camino las debilidades de nuestras principales fuerzas políticas, interesadas primero en supervivir y reordenarse para enfrentar las elecciones de ese año con posibilidad de éxito, antes que en hacerse cargo de la agenda de un país con señales crecientes de agotamiento y descomposición. La evolución de la aprobación presidencial que aparece en el gráfico siguiente está ligada a esos momentos.

El primer Vizcarra, hasta junio del año pasado, aparecía como un gobernante débil –sin fuerza política propia, con conexiones limitadas en la estructura del Estado, sin relaciones directas con los empresarios y sin operadores políticos–, cuyas primeras decisiones y nombramientos parecían buscar «contentar» al fujimorismo y a distintos sectores políticos interesados en gobernar desde el Congreso. La caída de su aprobación inicial fue acelerada y parecía incontenible⁴. El escándalo de «los cuellos blancos» y los audios

³ Mariani, Santiago. «Continuidad neoliberal en el Perú». *otramirada.pe*, Lima, 5 de junio del 2018. Ver en: goo.gl/Deohyj

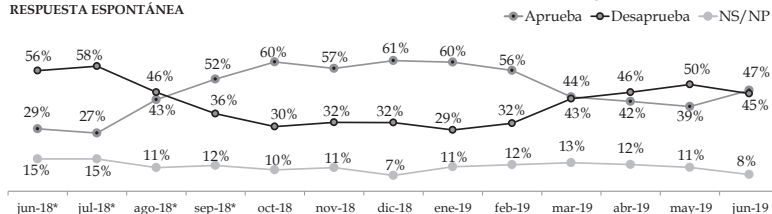
⁴ Sobre el particular ver: Ballón, Eduardo. «Atrapados en la telaraña». En: *desco*, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Sin paradero final*. Lima: *desco*, 2018.

que evidenciaban la corrupción del Poder Judicial y el Ministerio Público, que se sumaban al caso *Lava Jato* –que crecía en intensidad a medida que llegaba la información de Brasil–, aparecieron como una oportunidad para el Ejecutivo. El presidente entendió que podía empatar con la indignación ciudadana con la corrupción y, tras convocar a la comisión Wagner, anunció desde el Congreso la convocatoria a un referéndum para decidir sobre la reforma judicial y la reforma política, convocando así a la gente para resolver cambios que el sistema no lograba producir.

Gráfico n° 1 Aprobación del presidente Vizcarra, junio 2018-2019

¿Usted aprueba o desaprueba la forma como MARTÍN VIZCARRA está conduciendo su gobierno?

RESPUESTA ESPONTÁNEA



Junio 2019	Total	Zona geográfica						Nivel socioeconómico			Sexo		
		Lima	Interior urbano	Interior rural	Norte	Centro	Sur	Oriente	NSE A/B	NSE C	NSE D/I	Hombre	Mujer
Aprueba	47%	45%	47%	50%	39%	58%	48%	57%	62%	48%	42%	51%	43%
Desaprueba	45%	47%	47%	39%	49%	41%	49%	30%	34%	45%	49%	44%	46%
NS/NP	8%	8%	6%	11%	12%	1%	4%	13%	5%	7%	9%	5%	11%

*Datos 2018 GIK/Elaboración *La República*

Base junio 2019: Total de entrevistados-Nacional urbano rural (1218)

Fuente: Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *Informe de opinión, junio 2019*. Lima: IEP, 2019.

Ver en: bit.ly/2xQju1j

Esos fueron los mejores momentos de la aprobación presidencial. Los resultados del referéndum del 9 de diciembre pasado consagraron una victoria indiscutible del presidente, por extensión de su gobierno, en la consulta ciudadana. Los votos válidos por el «Sí» a la conformación de la Junta Nacional de Justicia, a la regulación del financiamiento de partidos y a la prohibición de reelección inmediata de parlamentarios, estuvieron por encima del 85% en la gran mayoría de regiones, superando el 90% en siete

de ellas, mientras el «No» a la bicameralidad fue más contundente aún, estando por encima de ese porcentaje en 13 departamentos.

La otra cara del respaldo al mandatario fue el rechazo al Congreso de la República. Más exactamente a la mayoría fujiaprista, que ante la opinión pública arrastra a todos los parlamentarios, sin excepción, y es parte central de la desconfianza plena que rodea a los políticos y a la propia política. Así pues, voceros de los fujiapristas, aún perplejos por la detención preventiva de Keiko Fujimori y el patético naufragio del asilo de Alan García, concluido el referéndum, insistían en encontrar la «desconexión» entre el mandatario y la realidad en un intento inútil por negar su derrota.

El mismo 9 de diciembre concluyeron también las elecciones de gobernadores regionales, importantes, entre otras cosas, porque desde su instalación en Palacio de Gobierno, el Ejecutivo apostó por equilibrar la cancha con su relación con las autoridades descentralizadas. La legitimidad de origen de los recién elegidos resultó severamente herida en la mayoría de casos: el ausentismo electoral y la suma de votos blancos y nulos superaron los que se observaron el 2014, y nueve de los gobernadores elegidos tienen sentencia o se encuentran con procesos judiciales avanzados, mientras 17 con acusaciones e indagaciones. Ambos hechos, los resultados del referéndum y la elección de las nuevas autoridades subnacionales, evidenciaron, si hacía falta, el desplome del sistema de representación y el colapso de las franquicias que son los denominados partidos nacionales.

En paralelo, las disputas en el Parlamento continuaron luego de que a fines de diciembre el presidente del Congreso, Daniel Salaverry, quien finalmente renunció a la bancada naranja, autorizara el registro de nuevas bancadas ordenado por un fallo del Tribunal Constitucional. Frente a ello, el fujimorismo, reducido a 53 miembros, amagó con su censura sin éxito, evidenciando una vez más su falta de estrategia y orden, agravada por la prisión de su lideresa. A inicios de enero se cerró el mejor momento

para el mandatario: el ex fiscal de la nación, Pedro Chávarry, fue finalmente forzado a renunciar tras haber intentado cambiar a los fiscales a cargo de las investigaciones sobre *Lava Jato*, pretensión rechazada por la gente en la calle, aprovechada por el presidente, como lo muestra el gráfico n° 1.

A partir de ese momento el Ejecutivo cayó en su laberinto y fue ganado por sus errores y debilidades. Ante el desafío de gobernar (gestionar la economía desde las necesidades y demandas de las personas y no desde las presiones de las empresas; responder a la multiplicación de la delincuencia y la inseguridad ciudadana; afrontar efectivamente las tareas de la reconstrucción; y responder a las urgencias cotidianas de empleo, ingresos y servicios de la gente) la gestión empezó a naufragar, lo que se evidenció en las encuestas.

Entre marzo y abril las debilidades del Gobierno se multiplicaron. Un premier y un gabinete remozado que no despertaron interés y obtuvieron un voto de confianza raspando, y gracias al fujimorismo; un nuevo conflicto en Las Bambas, desnudando la impericia gubernamental; acusaciones de corrupción y renuncia de nuevos ministros y algunos funcionarios; 17 muertos en el incendio de un bus en un paradero informal del que se «acusaban» distintas autoridades; el escándalo de los textos escolares y el enfoque de género; entre otros, evidenciaban la falta de gobierno como el argumento más fuerte para la desaprobación de la gestión. En este escenario, el mandatario, que encuentra en las encuestas su guía, anunció la presentación de 12 propuestas de reforma política, insistió en la aprobación de la norma antielusión y se quejó de la lentitud del Congreso con los proyectos de reforma judicial. Buscaba así equilibrar un tablero en el que el fujimorismo y sus aliados recuperaban crecientemente el control del Congreso, y en el que los empresarios, superado el espanto que les causó el «club de la construcción», presionaban por cambios en la mencionada norma, con el apoyo de la vicepresidenta.

Cuadro n° 1
Evaluación de la forma en que el presidente y su equipo de gobierno vienen manejando los siguientes aspectos (pregunta asistida)

% MAL + MUY MAL	TOTAL	ZONA GEOGRÁFICA				
		LIMA	NORTE	CENTRO	SUR	ORIENTE
Lucha contra la delincuencia	52%	57%	45%	47%	54%	55%
Los servicios de salud en postas y hospitales	47%	53%	40%	40%	55%	30%
El desarrollo del empleo	41%	42%	43%	44%	43%	33%
Los programas sociales para los pobres	39%	41%	37%	36%	46%	26%
El cuidado del medio ambiente en todo el país	38%	40%	35%	40%	42%	33%
Lucha contra la corrupción en el Estado	37%	40%	37%	20%	37%	44%
Lucha contra el narcotráfico	37%	40%	34%	25%	39%	38%
Lucha contra el terrorismo	36%	38%	33%	23%	39%	42%
La administración de justicia (cumplimiento de la ley y derechos humanos)	33%	37%	33%	32%	31%	27%
Manejo de los conflictos sociales	33%	35%	27%	31%	44%	24%
La economía	33%	35%	29%	35%	33%	32%
La educación en los colegios	32%	41%	23%	33%	34%	20%
La construcción de las obras públicas	32%	37%	28%	33%	38%	16%
La descentralización del país	30%	33%	23%	29%	35%	24%
Crecimiento de la inversión privada	27%	31%	25%	19%	28%	21%

Fuente: IEP. *Informe de Opinión Especial sobre Seguridad Ciudadana*. Lima: IEP, 2019⁵.

En un escenario nuevamente encrespado, el fujimorismo alentó la interpelación de la ministra de Educación en mayo, evidenciando su pretensión de largo plazo de controlar la información a los

⁵ Ver en: bit.ly/2Qh686W

escolares sobre la sexualidad, pero también sobre el conflicto armado interno. En alianza decidida con el fanatismo religioso, a partir de una campaña de desinformación y mentira, buscó y busca imponer su visión «provida y profamilia», anunciada por Luis Galarreta en su relanzamiento partidario, así como su narrativa sobre la violencia en el país. En este contexto, el fujiaprismo y sus aliados ocasionales, como los congresistas Juan Sheput y Víctor Andrés García Belaúnde, jugaban a consolidar el «poder» del Congreso, bloquear toda posibilidad de reforma política hasta el 2021 y postergar la reforma judicial. Golpear al Gobierno en su precariedad era el camino, como lo evidenció el patético espectáculo de la asistencia del ministro del Interior y un equipo policial a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas del Congreso.

El nuevo blindaje a Chávarry, impidiendo la acusación constitucional, tanto como el rechazo a la propuesta de reforma de la inmunidad parlamentaria del Ejecutivo, llevaron al mandatario a un nuevo mensaje, anunciando, con su gabinete y con los gobernadores regionales, su decisión de hacer cuestión de confianza sobre varias de las propuestas presentadas, poniendo plazo para su aprobación sin alterar su contenido fundamental hasta el término de la legislatura, so pena de disolverlo y convocar a nuevas elecciones parlamentarias. Como era previsible, el gabinete obtuvo el voto de confianza: 77 representantes, 33 fujimoristas entre ellos, decidieron mantener sin cambios sustanciales la situación política del país. Esto es, un Congreso mayoritariamente comprometido con algo tan elemental como la protección de sus intereses privados, es decir, el sueldo y la impunidad de sus actos, así como un Ejecutivo, más precisamente un mandatario, decidido a durar hasta el 2021, que encontró en las propuestas de reforma judicial y política los instrumentos que de alguna manera lo acercan a la gente, a pesar de su incapacidad para gobernar. Sancionada la confianza, que permite a la mayoría de actores de esta larga película sentirse

victoriosos (lo son porque en sentido estricto nada se mueve), el país formal respirará tranquilo unas semanas más, confiando en el apaciguamiento de los ánimos y en la distensión de la polarización.

Una economía paralizada

Las turbulencias de la política están acompañadas por los problemas de nuestra economía, que tratan de ser explicados por los defensores del modelo como efecto del ruido institucional y de la pugna entre Ejecutivo y Legislativo. En realidad, los vientos de la economía mundial dejaron de favorecernos. Las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, alentadas por la inestabilidad del «factor Trump», están amenazando crecientemente el comercio y el crecimiento económico mundial. La Organización Mundial del Comercio⁶, en abril de este año, anunciaba que el volumen del comercio descendería un 2.6% en relación al año anterior, mientras más recientemente el Banco Mundial⁷ encontraba que el comercio y la inversión internacional eran menores a lo esperado en enero, bajando su pronóstico de crecimiento mundial a 2.6%. Considerando que ambos países son nuestros principales socios comerciales, su enfrentamiento nos afecta. El precio del cobre, por ejemplo, ha registrado su nivel más bajo en los últimos años, tal como se ve en el siguiente gráfico.

⁶ Véase: bit.ly/2Ib5FAY

⁷ International Bank for Reconstruction and Development. *Global Economic Prospects. Heightened Tensions, Subdued Investment*. Washington D.C.: World Bank Group, 2019.

Gráfico n° 2
Cotización del cobre
 (ctv. US\$/lb.)



Variación %			
19 Jun.2019	12 Jun.2019	31 May.2019	31 Dic.2018
US\$ 2.67/lb.	1.1	2.0	-1.2

Fuente: bit.ly/2xOVJGY

La disminución de las exportaciones, de los flujos de capital y de la inversión extranjera directa son algunas de las consecuencias previsibles. Siendo importantes, los factores externos no son la causa principal de la desaceleración de nuestra economía, cuyo crecimiento, todo lo indica así, no llegará al 4.2% inicialmente previsto por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Los datos del Ministerio de Trabajo, que se contraponen a los del Banco Central de Reserva, indican que la economía urbana está estancada hace 47 meses y destruye empleos formales desde el segundo semestre del 2017, mientras que en lo que va del año el sector manufacturero disminuyó 4.4%.

Todo indica que la falta de una mejor política fiscal y una política monetaria expansiva son parte de la explicación. Por lo demás, los motores de crecimiento que esperaba el MEF, el crecimiento de la inversión pública y privada, no están funcionando

como se creía. Así, a junio, la inversión pública tuvo un crecimiento de 0%, tras haber caído 31% en mayo, lo que se explicaría por la denominada «curva de aprendizaje» de las nuevas autoridades regionales y locales que ya estaría recuperándose⁸. Sin embargo, si observamos la ejecución presupuestal del primer semestre por niveles de gobierno, observamos un avance total de apenas 24.6%, donde el nivel nacional llega apenas a 25%, con sectores estratégicos para la gente, como educación y salud, con una ejecución mediocre, 21.4% y 19%, respectivamente, no obstante las urgencias que los atraviesan. Por su parte, la inversión privada tampoco está creciendo mucho: si la miramos por importación de bienes de capital, entre enero y abril crecieron apenas 1.5%.

En este escenario, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiop) en los últimos días hizo pública su *Agenda País*. En ella, tras ofrecer sus «diagnósticos» sectoriales, propone un conjunto de medidas que consideran indispensables para «recuperar» la senda del crecimiento, es decir, para mantener el modelo. De esta manera, entre otras cosas, buscan recortar la consulta previa y reducir las facultades del Ministerio del Ambiente para incentivar la minería; defienden las exoneraciones tributarias y el régimen laboral en la agroexportación, buscando incentivos similares para la forestería; insisten en las Alianzas Público Privadas (APP) para la infraestructura; pretenden que el Estado les «pague» a las empresas para los trabajadores que pasen a contrato indefinido... el rosario es largo y la autocrítica nula. Ninguna mención al «club de la construcción», ninguna palabra sobre la corrupción y los problemas de las APP, mucho menos alguna preocupación por las necesidades de la gente y la

⁸ Para sostener este argumento, se señala que el 2011 la baja fue de 11% y el 2015 de 10%.

precariedad de nuestra democracia. Claridad si en sus prioridades y en su capacidad de presión⁹.

Sobre la conflictividad social¹⁰

Los conflictos sociales, que en el segundo semestre del 2018 llegaron a 202 (setiembre), descendieron hasta 179 en el mes de febrero del 2019, cuando lentamente empezaron a crecer, tal como se observa en el gráfico n° 3¹¹, evidenciando las debilidades y la impericia del Gobierno en la materia. En febrero, la paralización de los transportistas de carga pesada reclamando por el alza del combustible, la devolución del impuesto selectivo al consumo del diésel, la resistencia al uso del GPS y la reducción en los peajes, aceleró la renuncia del premier César Villanueva, según varios diarios, por diferencias con el MEF en la solución a la que se llegó. Desde entonces se dieron distintas movilizaciones y medidas de protesta de diversas organizaciones y sectores, demandando atención a sus necesidades y expectativas.

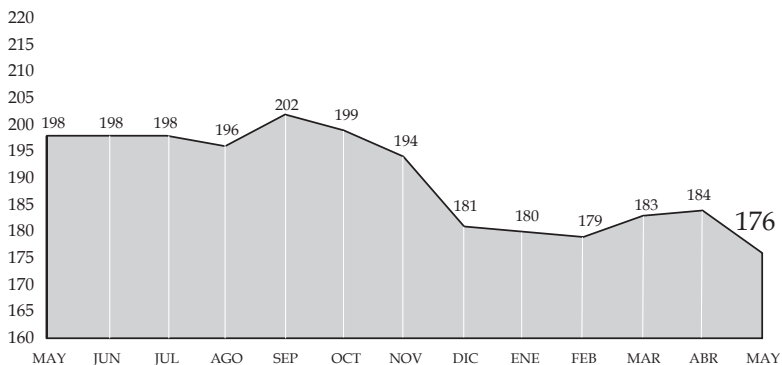
En marzo, Las Bambas empezó a atraer la atención: alcaldes y comunidades de Paruro denunciaban que la carretera Cusco - Paruro era afectada por vehículos de carga pesada de la empresa MMG, además de la contaminación ambiental que producían; el alcalde provincial y las organizaciones de Chumbivilcas exigían la modificación del estudio de impacto ambiental del proyecto Las Bambas por los efectos del transporte de mineral que cruza la provincia, además de demandar al Estado la creación de un

⁹ Ver: Prialé, Javier. «Confiep: Pedimos al presidente dos señales: que salga Tía María y que se extienda el régimen agrario». *Gestión*, Lima, 1 de julio del 2017. En: bit.ly/2Sd2mw6

¹⁰ Esta sección se basa en un artículo previo del autor. Ver: Ballón, Eduardo. «Conflictividad social y crisis política con actores débiles». *revistaojozurdo.pe*, Lima, junio del 2019. En: bit.ly/2NXuSU6

¹¹ Defensoría del Pueblo. *Reporte mensual de conflictos sociales N° 183*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2019. Ver en: bit.ly/2XqNmR6

Gráfico n° 3
Conflictos sociales por mes, mayo 2018-2019



Fuente: Defensoría del Pueblo - Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (Simco).

fondo social que atienda sus necesidades básicas y un *shock* de inversiones por tres años para la proyectos de la Mesa Técnica para el Desarrollo de Chumbivilcas (que tiene proyectos que no se ejecutan y expedientes técnicos sin financiamiento), además del pago a las comunidades campesinas por el corredor vial sur que cruza su propiedad.

En los primeros días de abril el conflicto se desató. Las protestas iniciadas por la comunidad de Fuerabamba fueron seguidas por paros y bloqueos en Abancay, Andahuaylas, Cotabambas, Santo Tomás, Quispicanchi y Paruro. A la base, además de los cambios en el proyecto original –un mineroducto, una carretera asfaltada por la empresa para trasladar suministros, nueve modificaciones al proyecto original y nuevas normas legales para que aquellas se realicen rápidamente y sin participación de la población¹²–, se encuentran las sobreexpectativas que se generaron, los

¹² Sobre el tema, ver: Leyva, Ana. «Las Bambas: desde las demandas de los actores sociales». *Signos*, n. ° 2. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones (CEP), 2019, pp. 6-7. En: bit.ly/2LSbuoX

compromisos que se incumplieron sistemáticamente, así como una carretera que se construyó sin que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones consulte e incorpore a las comunidades propietarias, ignorando incluso sus propias directrices¹³. Hoy, aunque con grandes dificultades, la negociación entre Estado, empresa y comunidad está instalada.

Ese mismo mes se produjo el enfrentamiento entre la población de Trompeteros y la empresa Pluspetrol, con varias personas heridas, así como la toma del campamento petrolero del lote 8 por los pobladores nativos de la zona, exigiendo la declaratoria de la emergencia ambiental y mejores condiciones laborales. Simultáneamente, en San Gabán (Carabaya, Puno), una interdicción para la erradicación de cultivos de hoja de coca dejó dos muertos y varios heridos y detenidos, ocasionando el bloqueo de la vía interoceánica Juliaca - Madre de Dios, exigiendo la presencia del Ministerio Público. En ambos casos, Trompeteros y San Gabán, también hay mesas de diálogo en curso.

En mayo fue el paro agrario. Organizado y conducido por la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro) y las Juntas de Usuarios de Riego (JUR), estas lograron movilizarse después de muchos años, exigiendo medidas para defender la producción nacional de la competencia desleal, impulsar la producción agropecuaria, medidas de protección a distintos productos, el equipamiento a la comisiones y juntas de usuarios con maquinaria y logística, el establecimiento de una mesa de diálogo entre el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Peru (Jnudrp) y Conveagro, entre otras demandas. Como resultado del mismo, el Gobierno creó una mesa de diálogo temporal y multisectorial para analizar e identificar alternativas frente a la problemática agraria. Finalmente, hay que mencionar el paro del macrosur del 6 de junio pasado, que

¹³ Ver: Vivas, Fernando. «José de Echave: 'Una comunidad no es una organización criminal'». *El Comercio*, Lima, 31 de marzo del 2019. En: bit.ly/2UcDRnd

exigía, entre otras cosas, el reinicio de las operaciones del proyecto del gasoducto, además del rechazo al recorte de derechos laborales público y privados, a la recentralización alentada por el MEF y al proceso de privatización de recursos estratégicos para favorecer a las mineras, respaldando a fiscales y jueces en la lucha contra la corrupción.

Sin duda, las movilizaciones de los últimos meses evidencian algunas cosas. De un lado, la naturaleza de los distintos malestares de la población que los llevan a la acción. En los casos reseñados se trata de movimientos que tienen alguna «historia» y temporalidad previas, cierta organización jerárquica, apuntan a formas distintas de representación social y tratan de cambiar algunas relaciones de poder instituidas, apropiándose conflictivamente de espacios públicos, por sus intereses. Así pues, aunque con contenidos puntuales y distintos, estos interpelan de diferente manera el modelo. Las movilizaciones del corredor minero, como las de Trompeteros, no siendo de resistencia sino de convivencia con las industrias extractivas, es decir, de demanda de condiciones y derechos, evidencian y cuestionan el carácter del modelo, donde a la enorme asimetría de poder entre la gente y las empresas, se suma la protección irrestricta del Estado a las primeras y sus exigencias insaciables. Recordemos simplemente que hay más de 130 convenios que les facilitan protección policial y que el Estado hace tabla rasa de sus propias normas, como lo evidencian ambos casos. El paro agrario, por su parte, resulta de la insoportable marginación de la pequeña agricultura y la agricultura familiar de las políticas públicas de sucesivos Gobiernos dedicados a apoyar la gran agroexportación.

Por otro lado, estos movimientos muestran también el carácter específico y fuertemente territorial de los actores y sus demandas. En ello se parecen mucho a protestas o activismos que no llegan a ser movimientos –carecen de temporalidad, son más fugaces, tienden a autoconvocarse, no pugnan por representación pero

tratan también de producir algunos cambios y alimentan vínculos y formas de agrupamiento¹⁴-, como las recientes movilizaciones limeñas contra los peajes, especialmente en Puente Piedra y Lurín. En unos, como en otros, participan quienes son directamente afectados y lo hacen alrededor de plataformas concretas y precisas. Cuando aquellas son más amplias y abiertas, como ocurrió con el paro agrario a pesar de su carácter sectorial, o la movilización del macrosur, los resultados –sin perder importancia– son más difusos. Así, en el primer caso, los alcances de la mesa instalada se limitan a la mejora de aspectos productivos, cuando lo central de la problemática del sector son las condiciones de vida y las pocas oportunidades que tienen los productores y sus familias¹⁵. Por su parte, la movilización del sur mostró la limitada posibilidad que existe en la macrorregión para generar un ambiente de enfrentamiento con el Gobierno, no obstante su desaprobación, cinco puntos por encima del promedio nacional.

En este contexto, desde el lado del Estado, a las dificultades del Ejecutivo para enfrentar la crisis política se añade su precariedad para responder a la conflictividad social, que es parte de sus dificultades para gobernar. Si bien muchos de los conflictos son «herencia» de gestiones anteriores, el compromiso del Ejecutivo con el modelo le impide mirar más allá de cada uno de ellos y sus circunstancias. Su persistencia en las mesas de diálogo, que por lo general no pueden resolver el problema que genera la protesta porque muchas de las demandas no son de solución inmediata o no descansan exclusivamente en decisiones del Ejecutivo, son parte de las ataduras que no logran resolver. Su falta de experiencia, que les impide prevenir movilizaciones largamente «anunciadas» –las Bambas, Trompeteros, San Gabán o los peajes–, se agrava por su

¹⁴ Vizer, E. A. *La trama (in)visible de la vida social: comunicación, sentido y realidad*. Buenos Aires: La Crujía, 2003.

¹⁵ Eguren, Fernando. «El Paro agrario y el diálogo con el gobierno». *otramirada.pe*, Lima, 23 de mayo del 2019. En: bit.ly/2wlpbU9

falta de norte: en lo que va de la gestión Vizcarra, la Secretaría de Gestión Social y Diálogo ha tenido ya cinco responsables distintos, con los consiguientes cambios e inestabilidad en los procesos y negociaciones a su cargo.

Para terminar

La debilidad de los actores políticos en la crisis que vivimos, Ejecutivo y oposición, es un lugar común hace ya varios meses. Aterrorizados aún por el control de daños al que los obliga *Lava Jato*, los gremios empresariales evaden pronunciarse claramente sobre el enfrentamiento entre ambos bandos, reconocen a regañadientes la necesidad de las reformas (política y judicial) y reivindican simultáneamente la autonomía y la competencia del Congreso. Como siempre pragmáticos y claros en sus intereses, en el río revuelto de esa conflictividad demandan de ambos bandos lealtad con el modelo: mantener sus ventajas tributarias, más flexibilidad laboral y, ahora, la aprobación final de Tía María, mientras sectores de ellos, con Roque Benavides a la cabeza, acarician el saltar a la política el 2021.

En el descenso de la aprobación de Vizcarra, un factor estratégico son los crecientes sectores de la población que esperan resultados sobre los temas que los afectan cotidianamente. Significativamente ubicados en el interior del país y en los segmentos con menores recursos económicos, desconfiados y alejados de la clase política, de los límites de la democracia representativa y relativamente distantes de la sociedad civil instituida, antes que en la reforma política, que les interesa poco, buscan resultados en el día a día. Como vemos, pueden generar protestas y movimientos, pero estas acciones serán débiles mientras no exista la capacidad de recuperar la política y darles sentido a los partidos.

Así las cosas, el margen de acción en los espacios institucionales es reducido y parece de baja intensidad. Y si bien es cierto que se ha

frenado por un rato a los sectores más autoritarios y conservadores del Congreso, lo que no es menor, ello tampoco es definitivo. Los actores mayoritarios de la escena oficial tendrán que encontrar un nuevo libreto si quieren la atención de la gente, mientras quienes pugnan por los cambios tienen que entender que estos solo serán posibles si ganan la calle y se encuentran con los intereses y las demandas que la mueven.

**Gobernabilidad y control político.
El equilibrio de poderes en la reforma política**

Paolo Sosa Villagarcia y Gabriela Camacho G.

Sumilla

El presente ensayo busca retomar la discusión sobre el equilibrio de poderes a propósito de las recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Si bien dicha comisión ha alcanzado una propuesta integral de reforma, algunas de las premisas que sostienen dichas recomendaciones están muy marcadas por el contexto en el que la comisión fue encargada con esta tarea. Este ensayo busca matizar algunas de estas premisas con el objetivo de contribuir a la discusión de este valioso esfuerzo. Para ello, resaltamos la tensión entre gobernabilidad y control político como un componente esencial de las relaciones entre poderes del Estado.

Introducción

Conocidos los resultados electorales del 2016, el balance de los analistas preveía dos escenarios completamente disímiles. Mientras, para unos, la convergencia neoliberal entre el fujimorismo y el presidente Pedro Pablo Kuczynski auguraba un gobierno de coalición, para otros, el control del Congreso por parte de la fuerza derrotada en la segunda vuelta iba a generar una crisis constitucional mayúscula donde el parlamento se encargaría de bloquear las iniciativas presidenciales para, finalmente, intentar vacarlo. Tres años después, hemos sido testigos de lo segundo. Sin embargo, ambos escenarios retratan preocupaciones latentes sobre la precariedad del equilibrio de poderes.

En el primer escenario, una coalición de gobierno todopoderosa inclinaría dramáticamente la balanza hacia el lado del Ejecutivo que, en concordancia con sus aliados en el parlamento, estaría en capacidad de avanzar sus prerrogativas, a pesar de la oposición de un minoritario grupo parlamentario de izquierda. Y había razones para imaginarse una situación así, especialmente con el recuerdo del segundo gobierno de Alan García. En el segundo escenario, un Ejecutivo asediado por el Legislativo, tanto en el cuestionamiento de sus ministros como en la dilación de sus políticas en el debate

parlamentario, sería incapaz de gobernar. En este caso, el primer gobierno de Fernando Belaúnde resonaba en la memoria colectiva.

Dado que el segundo ha sido el escenario observado, la discusión sobre el equilibrio de poderes se ha concentrado en esa experiencia específica. En este contexto, el desprestigio del Poder Legislativo se ha ido acentuando y un 70% de la población se muestra de acuerdo con el cierre del Congreso¹. El presente ensayo busca retomar esta discusión a propósito de las recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Si bien dicha comisión ha alcanzado una propuesta integral de reforma, algunas de las premisas que sostienen dichas recomendaciones están muy marcadas por el contexto en el que la comisión fue encargada con esta tarea. Este ensayo busca matizar algunas de estas premisas con el objetivo de contribuir a la discusión de este valioso esfuerzo.

Gobernabilidad y control político

En una democracia representativa, el equilibrio de poderes está diseñado para cumplir dos roles aparentemente antagónicos. Por un lado, este debe servir como un sistema de pesos y contrapesos que limiten el uso abusivo del poder por parte de una rama del Estado. Esto implica la existencia de instrumentos de control político para la rendición de cuentas entre poderes (*accountability horizontal*)². Por otro lado, el equilibrio de poderes se desarrolla mediante un imbricado sistema de instituciones que favorecen la gobernabilidad, entendida como el mantenimiento del orden y la efectividad del Estado para proveer servicios e implementar

¹ Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *Informe de Opinión Pública - abril 2019*. Lima: IEP, 2019.

² O'Donnell, Guillermo. «Horizontal Accountability in New Democracies». En: Guillermo O'Donnell, ed. *Dissonances. Democratic Critiques of Democracy*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2007.

sus políticas. En ese sentido, estos arreglos constitucionales son instrumentos que resuelven dilemas de acción colectiva³.

Ambas premisas son cruciales para comprender el delicado diseño institucional que establece el marco de las relaciones entre poderes. Esto porque ambos tipos de desequilibrio tienen implicancias negativas para la democracia, aunque su efecto difiera considerablemente. Una ruptura democrática es más probable en los escenarios en los que el Legislativo busca inclinar la balanza hacia su lado, creando un problema de legitimidad dual⁴. En estos casos, un golpe de Estado o un autogolpe quiebran distinguiblemente la continuidad constitucional, como sucedió en el Perú en 1968 o 1992. Siendo más fáciles de identificar, estos episodios quedan grabados en el inconsciente colectivo.

Por el contrario, es más difícil identificar cuándo un proceso de acumulación de poder presidencial ha pasado el «límite» entre la democracia y el autoritarismo⁵. Algo similar sucede con el recuerdo colectivo sobre este tipo de escenarios. Siendo más difíciles de identificar en el momento, el recuerdo posterior no solo difiere entre sectores más o menos perjudicados por la erosión democrática, sino que hace difícil adquirir experiencia y conocimiento sobre cómo evitar dicha acumulación de poder. Por lo tanto, este tipo de desgaste gradual puede ser parte de un proceso de «muerte lenta» de la democracia, menos espectacular que un golpe de Estado, pero con consecuencias igual de perniciosas⁶.

³ Cameron, Maxwell A. *Strong Constitutions: Social-Cognitive Origins of the Separation of Powers*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

⁴ Linz, Juan J. «The Perils of Presidentialism». *Journal of Democracy*, vol. 1, n.º 1. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1990, pp. 51-69.

⁵ Cameron, Maxwell A. «Making Sense of Competitive Authoritarianism: Lessons from the Andes». *Latin American Politics and Society*, vol. 60, n.º 2. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, pp. 1-22.

⁶ O'Donnell, Guillermo. Las crisis perpetuas de la democracia. *Polis*, vol. 3, n.º 1. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), 2007, pp. 11-20; Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel. *How Democracies Die*. New York: Crown Publishing Group, 2018.

Muchas veces, ambos objetivos son excluyentes entre sí. Si la gobernabilidad requiere mayores prerrogativas en el Ejecutivo, el control parlamentario de los posibles excesos presidenciales se ve afectado sustantivamente. Sin contrapesos democráticos, la gobernabilidad puede devenir en la aplicación draconiana de reglas y, con ello, la autocratización del régimen⁷. Lo mismo sucede si es que el control es usado como herramienta de asedio por parte del Congreso. Este escenario no solo genera inestabilidad política dentro del Gobierno, llevando incluso a su fin anticipadamente, sino que termina alienando el vínculo entre representantes y representados⁸. Así, mientras la discusión parlamentaria se torna más y más polarizada y violenta, más se incrementa la sensación de inmovilidad y desafección de la ciudadanía frente a la clase política⁹.

En otras palabras, mientras el exceso de «controles» por parte de la oposición puede erosionar la estabilidad del Gobierno, la obsesión por la gobernabilidad puede ahogar el *accountability* horizontal. Este ensayo advierte que ambas dinámicas –y sus potenciales efectos colaterales– deben ser tomadas en cuenta al momento de debatir las reformas constitucionales presentadas por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Esto es particularmente delicado en el caso peruano, donde una vasta mayoría de la población expresa su activa desafección por el Parlamento, mientras que, por otro lado, algunos sectores de la clase política usan discursos «parlamentaristas» para proteger

⁷ Burt, Jo Marie. *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2011.

⁸ Valenzuela, Arturo. «Presidencias latinoamericanas interrumpidas». *América Latina Hoy*, vol. 49. México D.F.: Universidad Autónoma del Estado de México, 2008, pp. 15-30; Pérez-Liñán, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2007.

⁹ Mainwaring, Scott. «Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina». En: M. Tanaka, ed. *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2009.

sus prerrogativas particulares y restar autoridad al gobierno del presidente Martín Vizcarra.

La gobernabilidad y el origen de la reforma

Las elecciones generales del 2016 dieron un resultado delicado para el equilibrio de poderes. En la primera vuelta, Keiko Fujimori obtuvo el 40% de los votos válidos, mientras que Pedro Pablo Kuczynski 21%. Con este resultado, el fujimorismo obtuvo una mayoría absoluta en el Legislativo (73 de los 130 escaños)¹⁰. La segunda vuelta, sin embargo, le daría la presidencia a Kuczynski¹¹. Dicha mayoría absoluta de oposición tenía la posibilidad de avanzar con su agenda legislativa sin depender del oficialismo, así como la oportunidad de bloquear las iniciativas del Ejecutivo si así lo deseasen¹².

A pesar de la cercanía ideológica de ambos partidos, Fuerza Popular utilizó el Congreso para asediar al Ejecutivo y sus políticas. En diciembre del 2016, el Congreso de la República aprobó una moción de interpelación al entonces ministro de Educación, Jaime Saavedra, la cual culminó con su censura¹³. Mientras el Ejecutivo buscó enfrentar este impasse con una estrategia de conciliación, el fujimorismo no cesó sus hostilidades y continuó con las interpelaciones a ministros y el bloqueo de reformas prioritarias para el Gobierno.

¹⁰ Esto debido al tamaño de nuestros distritos y a la votación simultánea de presidente y Congreso en la primera vuelta, que favorece un efecto natural de «arrastre».

¹¹ Tanaka, Martín; Sosa Villagarcía, Paolo y Puémape, Félix. «¿Una elección atípica?». En: F. Tuesta, ed. *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2017.

¹² Keiko Fujimori declaró que su mayoría iba «a convertir nuestras propuestas del plan de gobierno en leyes». En: bit.ly/30ugjIV

¹³ La censura requería un mínimo de 66 votos, y Fuerza Popular contaba en ese momento con 72 escaños.

En este contexto, el escándalo *Lava Jato* contribuyó a la aceleración de la crisis¹⁴. Estas investigaciones incluyeron a los expresidentes desde el 2001, así como al presidente Kuczynski, debido a su rol como primer ministro cuando se adjudicó la carretera interoceánica en el gobierno de Alejandro Toledo. En respuesta, la bancada fujimorista interpuso un pedido de vacancia presidencial en diciembre del 2017. Sin embargo, Kuczynski sobrevivió a este proceso debido a que diez miembros de la bancada fujimorista, liderados por Kenji Fujimori, se abstuvieron de votar¹⁵. Tres días después, el motivo de dicho comportamiento fue evidente cuando el presidente otorgó el indulto humanitario a Alberto Fujimori.

Sin embargo, el acercamiento entre Kenji Fujimori y el presidente Kuczynski no sería suficiente para apaciguar las tensiones con el Congreso. Por el contrario, la intensificación de las contradicciones al interior del fujimorismo detonó la filtración de información sensible con el objetivo de neutralizar a la facción disidente. El 15 de marzo del 2018, el Congreso admitió una segunda moción de vacancia contra Kuczynski, la cual nunca llegaría a votarse. El presidente se vio forzado a renunciar días después debido a la filtración de videos y audios en los que congresistas fujimoristas y funcionarios del Ejecutivo negociaban la votación en el proceso de vacancia a cambio de obras públicas para sus regiones.

En este contexto, el vicepresidente Martín Vizcarra tomó posesión del Gobierno, pero la dinámica de tensión con el Legislativo continuó. En julio del 2018 se hicieron públicos una serie de audios que revelaban que jueces y miembros del Consejo Nacional de la Magistratura incurrieron en tráfico de influencias. Esta situación incrementó la crisis debido a la sospecha de que

¹⁴ Investigación iniciada en Brasil que destapó el sistema de corrupción a través del cual la constructora Odebrecht ganaba licitaciones y adjudicación de obras. Ver: Durand, Francisco. *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos*. Lima: PUCP, 2018.

¹⁵ La vacancia obtuvo 79 de los 87 votos a favor requeridos para ser aprobada.

el entonces fiscal de la nación, Pedro Chávarry, estaba vinculado a dicho escándalo. Más aún, la defensa del fiscal por parte de miembros del Congreso de la República hacía prever que dichas redes se imbricaban también en las altas esferas del poder político.

Así, el presidente Vizcarra declaró el Poder Judicial en emergencia y, en su discurso del 28 de julio, convocó a un referéndum sobre la reforma política y judicial. En este contexto, las investigaciones a los aportes ilícitos de Odebrecht a campañas electorales llevaron a que Keiko Fujimori sea puesta en prisión preventiva. Sin embargo, el camino hacia el referéndum parecía complicarse debido a que el Congreso aprobó una serie de medidas que –desde la óptica del Gobierno– desvirtuaban algunos aspectos esenciales de este. En particular, el Ejecutivo veía como problemática la reinstauración de un parlamento bicameral y, al mismo tiempo, la posibilidad de que los diputados puedan postularse luego como senadores¹⁶.

Consecuentemente, el Gobierno inició una campaña activa para votar contra la instauración del parlamento bicameral. De esta manera, el referéndum logró los resultados que el Ejecutivo esperaba, aprobándose la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura, la reforma del financiamiento de organizaciones políticas y la prohibición de la reelección inmediata, al mismo tiempo que se negó el retorno al modelo bicameral. Con estos resultados, el Ejecutivo creó la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (Canrp), con el objetivo de materializar el sentir ciudadano en reformas concretas a ser presentadas frente al Legislativo.

¹⁶ Esta medida era problemática solo en tanto una de las preguntas del referéndum buscaba eliminar la reelección parlamentaria. Al ser esta una medida popular, debido a la desafección ciudadana con el Congreso, los parlamentarios intentaron dejar un espacio que les permita volver a postular, aprovechando la instauración de dos cámaras.

La gobernabilidad y la reforma política

El recorrido anterior nos ayuda a ponderar la naturaleza de las propuestas presentadas por la comisión para resolver la crisis, las cuales parten de algunos supuestos que vale la pena señalar. En esta sección nos concentramos en el tercer eje de la propuesta alcanzada por la Canrp, que se ocupa, principalmente, del equilibrio de poderes¹⁷.

Si bien es cierto que el diagnóstico reconoce la compleja relación entre control político y gobernabilidad¹⁸, el centro de atención está puesto sobre lo segundo, con el objetivo explícito de «atenuar el componente parlamentarizado» del presidencialismo peruano¹⁹. Esto es especialmente claro cuando se observan las líneas de reforma propuestas por la comisión, las cuales incluyen la elección del Congreso en la segunda vuelta, la racionalización de los mecanismos de control parlamentario (investidura y censura ministerial) y de respuesta del Ejecutivo (cuestión de confianza y disolución del congreso), así como la eliminación de la «incapacidad moral» como causal de vacancia presidencial, entre otras²⁰.

¹⁷ Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (Canrp). *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

¹⁸ «(...) el Presidente de la República sin mayoría en el Congreso no puede evitar que solo con mayoría absoluta se aprueben por insistencia leyes observadas, tampoco puede evitar la censura de sus ministros y tiene una limitada capacidad de disolución del Congreso. De otro lado, cuando el Poder Ejecutivo cuenta con una mayoría absoluta, no existen mecanismos que permitan renovar la representación para reflejar la necesidad de mayores controles por parte del Congreso». En: Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

¹⁹ «Nuestro sistema presidencialista es muy particular, pues contiene mecanismos que no le son propios. La interpelación, censura, voto de confianza y disolución del Parlamento son mecanismos centrales de los sistemas parlamentarios. El Perú tiene, por el contrario, un sistema al que se le han incrustado dichos mecanismos, desarrollándose una suerte de presidencialismo híbrido, que puede producir efectos negativos en la gobernabilidad del país y que no tiene paralelo en ninguna nación latinoamericana». En: Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

²⁰ Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

Por ello, es necesaria una revisión de las principales conclusiones del diagnóstico. En ellas, uno de los componentes centrales de la crisis es la fragmentación y precariedad del sistema de partidos. Esta situación genera que, una vez en el poder, los representantes «suelen actuar indisciplinada y erráticamente», haciendo «imprevisible el proceso político y la construcción de mayorías» que, aunados al diseño institucional parlamentarizado, «minan la gobernabilidad democrática al incrementar la posibilidad de la emergencia y escalamiento de conflictos»²¹.

Así, el diagnóstico continúa señalando que las censuras ministeriales «pueden generar un clima de inestabilidad» sin mayor sustancia programática, generando la alienación ciudadana frente a la dinámica representativa²². Si dicho conflicto entre poderes escala, el actual diseño constitucional «deja una serie de vacíos y contradicciones que lejos de facilitar la solución de la crisis, pueden ser utilizados para llegar a una situación límite que pone en riesgo la existencia de la democracia»²³. Aunque no explícitamente, la responsabilidad de estas crisis parece recaer en el comportamiento del Parlamento, dado que, seguidamente, se enumera una serie de características que hacen notar la debilidad del Ejecutivo para lidiar con estas presiones.

Por un lado, haciendo uso de una comparación regional, señalan que los poderes presidenciales en el Perú reconocidos por la Constitución se encuentran entre los más limitados de América Latina²⁴. Se afirma así que el Ejecutivo tiene dificultades al momento

²¹ Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

²² Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

²³ Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

²⁴ Para probar este punto, la comisión hace uso del *ranking* elaborado en el estudio de Llanos, Mariana y Nolte, Detlef. «Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas». *Revista Política*, vol. 47, n.º 2. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2006, pp. 29-54.

de aprobar las iniciativas legislativas que le permitan implementar sus políticas prioritarias, dependiendo de la formación de coaliciones parlamentarias *ad hoc* para cada iniciativa, restando predictibilidad institucional²⁵. Más aún, un Congreso opositor con mayoría absoluta tiene mayores poderes, siendo capaz de forzar la aprobación de medidas que han sido previamente observadas por el Ejecutivo o de, eventualmente, lograr la censura de sus ministros.

Alcances y limitaciones de la propuesta

Esta centralidad en la gobernabilidad y la necesidad de proteger las prerrogativas presidenciales es congruente con la experiencia comparada reseñada en la primera sección. Sin embargo, la experiencia peruana sugiere la necesidad de matizar la preocupación por la «falta de poder» del presidente y seguir prestando atención en la necesidad de fortalecer su control institucional. Para empezar, más allá de las reglas formales, varias condiciones estructurales e instituciones informales llevan a que sea más probable que sea el presidente quien incline sistemáticamente el poder hacia su lado, amenazando con una concentración de poder que pone en riesgo el componente deliberativo de la democracia²⁶.

²⁵ «En el caso peruano, las tasas de participación legislativa del Ejecutivo no han sido más altas que las del Congreso. El éxito del Poder Ejecutivo en lograr la aprobación de sus iniciativas, con Congresos fraccionados, ha dependido del apoyo individual, así como de coaliciones por temas específicos, lo que resulta desgastante para el Ejecutivo y constituye un mecanismo informal que no contribuye a gestar instituciones más sólidas y previsibles (Campos, 2015)». Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

²⁶ O'Donnell, Guillermo. «Delegative Democracy». En: Guillermo O'Donnell, ed. *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999; Levitt, Barry S. *Power in the Balance: Presidents, Parties, and Legislatures in Peru and Beyond*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2012; Morel, Jorge y Tanaka, Martín. «The singularity of Peruvian Politics and the Role of Presidential Leadership. The Cases of Alberto Fujimori and Alan García». En: M. Alcántara *et al.*, eds. *Presidents and Democracy in Latin America*. Londres: Routledge, 2018.

Esto nos lleva a una advertencia incluida por el informe de la comisión, pero que goza de menos atención en el planteamiento general: la acumulación de poder por parte del presidente²⁷. Y este no es un escenario ajeno: el segundo periodo presidencial de Alan García –con la ayuda de una coalición parlamentaria entre el aprismo y el fujimorismo– avanzó legislación sin que la oposición tenga mayores capacidades de contestación. Un caso paradigmático –al igual que trágico– fue el de la llamada «Ley de la Selva», que devino en el conflicto de Bagua el 2009²⁸. Así, desde la transición, hemos experimentado dos casos extremos: el gobierno de García (presidente fuerte y mayoría oficialista) y el de Kuczynski (presidente débil y mayoría opositora). Sin embargo, la atención en el contexto de la discusión sobre las reformas se ha concentrado únicamente en el segundo caso extremo.

Otro punto a considerar es que la fragmentación parlamentaria experimentada desde 2001 no devino en una crisis extrema de gobernabilidad del país, a pesar del incremento en la ocurrencia e intensidad de conflictos sociales en la última década²⁹. Por supuesto que dicha estabilidad «precaria» no es saludable para la democracia, pero –en todo caso– la crisis reciente no es un resultado natural o necesario de este problema³⁰. Por el contrario, dicha crisis reciente parece ser más bien producto de la inusitada

²⁷ «(...) cuando el Poder Ejecutivo cuenta con una mayoría absoluta, no existen mecanismos que permitan renovar la representación para reflejar la necesidad de mayores controles por parte del Congreso». Canrp. *Hacia la democracia del bicentenario*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

²⁸ Brito, María Paula. «El Congreso de la República: una tiranía de la mayoría. Los límites en la actuación del congreso en la derogatoria de los decretos legislativos de Bagua». *Politai. Revista de Ciencia Política*, vol. 3, n.º 4. Lima: PUCP, 2011, pp. 147-159.

²⁹ Barrenechea, Rodrigo y Sosa Villagarcía, Paolo. «Perú 2013: La paradoja de la estabilidad». *Revista de Ciencia Política*, vol. 34, n.º 1. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2014, pp. 267-292.

³⁰ Ver: Cotler, Julio. «La debilidad institucional del estado y la democracia». En: F. Tuesta, ed. *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina*. Lima: PUCP, 2016.

coordinación parlamentaria como producto del fortalecimiento relativo de una organización política en específico. Es cierto que la indisciplina parlamentaria genera problemas de coordinación, pero el exceso de «disciplina» puede ser igual de problemático en contextos de polarización.

Esto es importante porque los mecanismos institucionales que buscan ser atenuados solo han sido problemáticos desde que dicha organización, el fujimorismo, se consolidó como una fuerza parlamentaria importante el 2011³¹. Todos los Gobiernos antes del 2016 han sufrido de intentos de interpelación sin que esto haya devenido en una crisis constitucional mayor. De hecho, en casi dos décadas de democracia, solamente tres ministros han sido efectivamente censurados: Fernando Rospigliosi (2004), Ana Jara (2015) y Jaime Saavedra (2016)³².

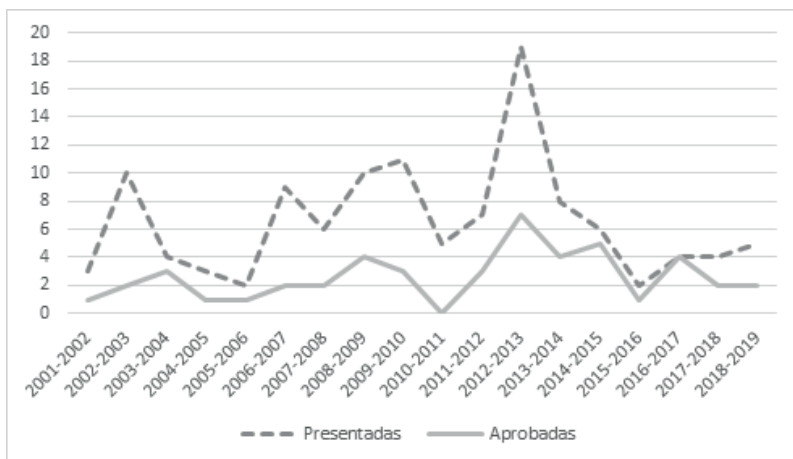
Lo que cambió desde 2011, entonces, es la presencia de una fuerza parlamentaria como el fujimorismo en un Congreso previamente caracterizado por la constante atomización de sus bancadas³³. Esto, nuevamente, afecta la calidad de la democracia, pero no depende necesariamente del diseño constitucional. Más aún, con la reciente crisis de dicho partido, cabe preguntarse si un escenario similar es posible en el futuro, incluso sin la aprobación de la reforma.

³¹ Vela, Estelí *et al.* «La disciplina y efectividad de las bancadas de oposición en el Parlamento en los casos de interpelaciones durante los gobiernos de Toledo, García y Humala (2001-2013)». *Politai. Revista de Ciencia Política*, vol. 5, n.º 8. Lima: PUCP, 2014, pp. 99-128.

³² Este escenario difiere sustantivamente del referente previo, cuando el primer gobierno de Fernando Belaúnde sufrió la censura de una decena de ministros en solo cuatro años. Es cierto que muchas veces los cuestionamientos a los ministros terminan en renuncias prematuras para evitar la confrontación entre poderes, pero estas han sido constantes entre los distintos Gobiernos. Ver: Sosa Villagarcía, Paolo y Awapara Franco, Omar. *From Cabinets to Sectors: The Gradual Transformation of the Peruvian Executive Power*. Manuscrito en revisión.

³³ Valladares, Jorge. «Representación, competencia y unidad en el Congreso peruano». En: C. Meléndez y A. Vergara, eds. *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: PUCP, 2010.

Gráfico n° 1
Interpelaciones ministeriales (2001-2019)



Fuente: Congreso de la República del Perú.

A modo de conclusión

El reciente impulso de reformas para combatir la crisis de representación y gobernabilidad es, sin duda, un esfuerzo encomiable y necesario. Este ensayo ha buscado contribuir a la discusión de algunas de las premisas que sostienen las propuestas alcanzadas por la comisión al Poder Ejecutivo. Estas medidas están enmarcadas en una reforma global que, en palabras de los miembros de la comisión, busca «resetear» el sistema político peruano³⁴. Por lo tanto, parten de un diagnóstico global y, en ese sentido, la evaluación de su pertinencia debe tomar en cuenta su totalidad antes que las partes.

³⁴ Tanaka, Martín. «¿Será posible una reforma política?». *El Comercio*, Lima, 23 de marzo del 2019.

No obstante, para que esto funcione, las partes deben estar en consonancia con los problemas que buscan resolverse. En el caso específico de las relaciones entre poderes, algunas premisas pueden exagerar las características específicas del contexto reciente, las cuales son, en una perspectiva de mediano plazo, más bien extraordinarias. Esto, por supuesto, no resta importancia a mitigar los efectos de escenarios de confrontación como los vividos en los últimos dos años, pero tampoco debería llevarnos a omitir otros patrones de acumulación de poder y erosión democrática.

Dicho contexto ha puesto en evidencia lo pernicioso del diseño institucional en un ambiente de tensión donde la oposición es más fuerte. Sin embargo, es válido preguntarse si esto es una excepción o la regla. Sobredimensionar la experiencia reciente de un Congreso obstructionista y un presidente endeble a la hora de diseñar las reformas podría llevarnos a fortalecer las prerrogativas presidenciales que, en otro contexto, le sirvan a un caudillo para consolidar su hegemonía sobre las decisiones estatales³⁵. Por lo tanto, cabe preguntarse cuánto de la crisis específica que buscamos resolver con la reforma es coyuntural y cuánto son problemas realmente enraizados en nuestro diseño institucional.

³⁵ Guibert, Yamilé. *¿Divide y vencerás?: la política detrás de la adopción de la representación proporcional en el Perú*. Tesis de licenciatura en Ciencia Política. Lima: PUCP, 2016.

Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política: representación, partidos políticos y movimientos regionales

Milagros Campos R.

Sumilla

En este artículo se aborda la problemática de los partidos políticos en el Perú en el marco del informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política que integré. Aquí explico el contexto en el que se creó la comisión y los ejes que determinaron las propuestas planteadas al Poder Ejecutivo. Uno de esos ejes aborda la crisis de representación política que tiene entre sus elementos más notorios la debilidad de los partidos políticos en un contexto de desafección ciudadana por la política y desconfianza en sus principales instituciones. El artículo explica las principales normas propuestas que modifican la inscripción de partidos políticos, su cancelación y las reglas de democracia interna, procurando con ello acercar los partidos a los ciudadanos. Asimismo, se desarrollan respuestas a las preguntas planteadas: ¿podemos pensar democracias sin partidos?, ¿qué hacer para mejorar la representatividad política?

Introducción

El 12 de diciembre pasado, el presidente de la República, Martín Vizcarra, presentó en un mensaje los resultados del referéndum que fuera convocado a fin de consultar sobre cuatro reformas constitucionales: conformación y funciones de la Junta General de Justicia, financiamiento público de organizaciones políticas, prohibición de reelección y sobre la bicameralidad aprobada por el Congreso. En dicho mensaje¹ anunció la creación de una comisión para la «impostergable» reforma política, refiriéndose especialmente sobre tres temas: reglamentación del financiamiento de partidos políticos, inmunidad parlamentaria y voto preferencial, «entre muchas otras propuestas que puedan surgir del trabajo de la comisión». Dicha comisión, la cual integré, se instaló el 4 de enero de este año, teniendo una duración de 60 días, plazo señalado para proponer las normas orientadas para la implementación de la reforma política² que puedan ser revisadas por el Poder Ejecutivo y presentadas al Congreso para su debate en tiempo razonable,

¹ «Vizcarra anuncia creación de Comisión de Alto Nivel de Reforma Política». *andina.pe*, Lima, 12 de diciembre del 2018. En: bit.ly/2EixW6E

² Mediante la Resolución Suprema n° 228-2018-PCM, publicada el 22 de diciembre del 2019, se crea la Comisión Consultiva denominada «Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política». Ver: bit.ly/2l2kPYJ

a fin de contar con el nuevo marco constitucional y legal, un año antes de las elecciones del 2021³. La comisión tuvo como horizonte lo que terminó siendo el título del informe: Hacia la democracia del bicentenario, pues las elecciones de abril del 2021 elegirán al presidente y al Congreso que recibirán los doscientos años de la Independencia.

La comisión eligió el camino de presentar una propuesta que no puede considerarse maximalista, pero sí integral, incluyendo propuestas para el sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno, a ser aplicadas en el proceso electoral del 2021. De esta forma, de aprobarse el conjunto de medidas propuestas, la comisión confía en que las elecciones generales del 2021, las del bicentenario de nuestra patria, sean recordadas como las del inicio de una nueva dinámica política que haga posible el inicio del reencuentro de los peruanos con sus instituciones políticas. Las reformas deberían conducir a procesos electorales más ordenados, sencillos y accesibles a toda la ciudadanía, con un calendario electoral más ordenado; elecciones con mayor control al financiamiento privado y con un mayor financiamiento público indirecto; con una mejor supervisión de los organismos electorales sobre las organizaciones políticas, que optimicen el principio de

³ De acuerdo a lo establecido por una reciente reforma a la Ley Orgánica de Elecciones, el marco legal que regula los procesos electorales debe estar publicado un año antes del día de la elección.

«Artículo 4.- La interpretación de la presente ley, en lo pertinente, se realizará bajo la presunción de la validez del voto.

Todas las normas con rango de ley relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde un (1) año antes del día de la elección o de la consulta popular, tienen vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente.

Todas las normas reglamentarias relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde su convocatoria, tienen vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente». Segundo y tercer párrafo incorporados por el artículo 1 de la ley n° 30682, publicada el 18 noviembre del 2017.

representación y diseñen un sistema político más gobernable con control político.

Una primera parte del informe desarrolla el diagnóstico de los problemas que enfrenta la política peruana y plantea propuestas de reforma. Una segunda desarrolla proyectos de reforma constitucional y legal.

El diagnóstico mencionado comprende cuatro grandes ejes de problemas:

- a) La existencia de partidos políticos y movimientos regionales precarios y poco representativos.
- b) Una política altamente vulnerable a prácticas de corrupción, con escasa rendición de cuentas.
- c) Problemas de gobernabilidad y de control político en el sistema de gobierno.
- d) Problemas referidos a diversas limitaciones a la participación electoral y política de los ciudadanos.

Estos problemas de representación y representatividad se ven reflejados en la baja aprobación del Congreso y en la desconfianza en los partidos políticos. ¿Podemos pensar democracias sin partidos? Aun cuando el Perú se acerca a esta realidad, es nuestra convicción que sin partidos no hay democracia y por ello las propuestas están dirigidas a impulsar una reforma normativa que conduzcan a crear un sistema de partidos para mejorar la representatividad política.

Representación, partidos políticos y Congreso

Cuando se analiza la crisis en los parlamentos, la mirada debe dirigirse fuera de estos. En efecto, buena parte del funcionamiento del Congreso depende de los partidos políticos y del sistema electoral parlamentario. El grado de institucionalización de los partidos políticos que obtienen escaños, su organización interna,

presencia en diversas circunscripciones, continuidad a través de los años, línea ideológica, porcentaje de participación de militantes o invitados, así como la idoneidad de las candidaturas que presentan, inciden en su desempeño en el Congreso. Otros factores que determinan el funcionamiento del Congreso son las reglas electorales, entre ellas, el tamaño de las circunscripciones, la valla electoral, la simultaneidad de las elecciones presidenciales con las parlamentarias, las reglas para la participación de mujeres, el tipo de listas -voto preferencial-, entre otros. Por este motivo, cuando se hace referencia a la reforma política se abordan tanto el sistema electoral como el sistema de partidos. Igualmente, la reforma política incluye también el sistema de gobierno, en la medida en que las relaciones Ejecutivo-Legislativo afectan al régimen político en su conjunto.

Cabe recalcar que recientemente el Perú ha logrado un record histórico, 19 años sin golpes de Estado, por lo que nuestra democracia es joven, aun *ad portas* del bicentenario. En nuestro país, el desarrollo y el fortalecimiento de los partidos políticos como instituciones esenciales de la democracia para colocar candidatos en puestos de gobierno o del Congreso mediante elecciones, no fue un hecho constante. Y aunque desde el 2001 el país tiene una sucesión de gobiernos democráticos, se lo califica como una «democracia sin partidos»⁴. Algunos hechos reflejan esta debilidad: los casos de transfuguismo o la escasa representación parlamentaria del partido de gobierno en las elecciones inmediatamente siguientes. Como puede observarse en la siguiente tabla, los grupos parlamentarios se incrementaron en promedio más de 50% en cada periodo entre el 2001 y el 2019. El transfuguismo afectó a casi todos los grupos, modificando sustancialmente la composición que surgió del proceso electoral y la toma de decisiones en el Congreso. De otro

⁴ Tanaka, Martín. *Democracia sin partidos Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2005.

lado, ninguno de los partidos que tuvo a su cargo el Gobierno logró en las elecciones siguientes el número de escaños suficiente para formar una bancada.

Cuadro n° 1
Grupos parlamentarios en el Congreso peruano

Período parlamentario	Grupos parlamentarios al inicio del período	Grupos parlamentarios al término del período
2001-2006	5	8
2006-2011	5	8
2011-2016	6	9
2016-2019	6	10

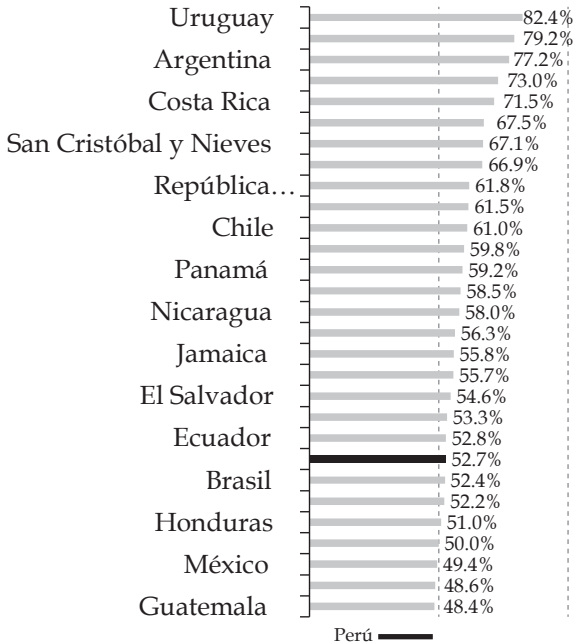
Fuente: Congreso de la República.
Elaboración propia.

Con tasas de reelección muy bajas en comparación a otros países de la región, alta volatilidad y transfuguismo, el Congreso, órgano de representación por excelencia, simboliza la crisis de partidos.

Diagnóstico del funcionamiento de la política peruana

El sistema político peruano tiene escasa legitimidad. De acuerdo con los datos mostrados en el siguiente gráfico, el apoyo a nuestra democracia se encuentra entre los niveles más bajos de América Latina.

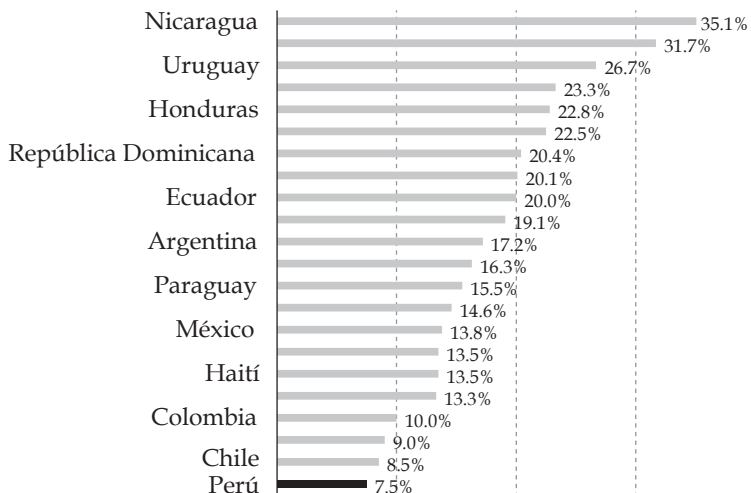
Gráfico n° 1
Apoyo a la democracia en las Américas (2016-2017)



Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop).

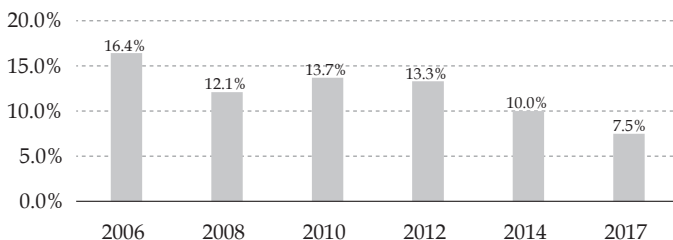
Por otro lado, la militancia y adhesiones partidarias históricamente no han sido altas. Hoy se percibe un fuerte rechazo a la política y una gran desconfianza a las principales instituciones democráticas. Así, el Perú está entre los países con menos confianza en los partidos políticos. Más aun, según se aprecia en los siguientes cuadros, esta ha disminuido con el tiempo.

Gráfico n° 2
Confianza en los partidos políticos



Fuente: Lapop.

Gráfico n° 3
Confianza en los partidos políticos (2006-2017)



Fuente: Lapop.

En este contexto, muchos de los partidos y movimientos regionales inscritos no existen como tales. Estos carecen de estructura y organización, cuando no de militantes reales (identificados con el partido y con algún nivel de vida partidaria). Es más, algunos

partidos y movimientos no son ni siquiera maquinarias electorales, sino que funcionan como «vientres de alquiler», facilitándose así candidaturas improvisadas. Otros, antes que colectivos con una vida orgánica real en el mediano plazo, son vehículos personalistas o coaliciones temporales entre independientes que se disuelven una vez acabadas las elecciones⁵. La precariedad organizativa se transforma en improvisación a la hora de seleccionar e inscribir candidatos, lo que no asegura un adecuado filtro de quienes ingresan al sistema político. Esta precariedad partidaria hace también que las decisiones dentro de estas agrupaciones políticas se manejen de manera arbitraria por los líderes dueños de las «franquicias» políticas, lo que dificulta, desincentiva, las carreras partidarias y fomenta el transfuguismo estratégico. Estos problemas generan dinámicas como la personalización de la política, la pérdida de identidades ideológicas y programáticas, la mercantilización de la posibilidad de participar en procesos electorales, etcétera. La comisión considera que estas dinámicas hacen al sistema político particularmente vulnerable a su captura o penetración por parte de diversas mafias y actores vinculados a actividades ilícitas, acrecentando los problemas de representatividad.

Cabe recalcar que el Perú es uno de los países que registra mayor volatilidad electoral, posee partidos con las raíces más débiles en la sociedad, con los menores niveles de legitimidad y de organización. Producto de todo ello, aparece con los niveles más bajos de institucionalización de América Latina⁶. Una de las manifestaciones más claras de estos problemas de institucionalización es el alto número de partidos inscritos ante el Registro de Organizaciones Políticas (ROP). El excesivo número

⁵ Zavaleta, Mauricio. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP, 2014.

⁶ Mark, Jones. «Beyond the Electoral Connection: the Effect of Parties and Party Systems in the Policymaking Process». En: C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi, eds. *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank (IADB), 2010.

de partidos y movimientos inscritos complica el debate electoral y, una vez culminado el proceso electoral, genera problemas de gobernabilidad. Actualmente, el ROP tiene registrados 24 partidos políticos nacionales y 181 movimientos regionales. En muchos casos, han mantenido su registro vigente mediante diversos mecanismos, a pesar de no contar con apoyo electoral. Uno de estos fue la existencia de una disposición legal que les permitió mantener la inscripción aunque no participen de elecciones generales por una vez. Como consecuencia de ello, algunos partidos se retiraron del proceso faltando pocos días para la elección, al constatar sus pocas posibilidades de superar la valla electoral. La alianza electoral fue otro mecanismo recurrente para mantener la inscripción, que lejos de responder a coaliciones, en muchos casos lo hizo a la necesidad de pasar la valla electoral.

Actualmente hay 24 partidos inscritos. De esos, seis son los que cuentan con representación parlamentaria. Los grupos parlamentarios que surgieron de los procesos electorales entre el 2001 y el 2016 fueron entre cinco y seis. La Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política encuentra, a partir de los resultados electorales para las elecciones del Congreso de la República, que existe una alta desproporción entre la voluntad de los electores de concentrar el voto en cinco o seis opciones y la existencia de tantos partidos políticos. En el ámbito regional se replica la misma situación: 181 movimientos regionales inscritos en todo el país, con un promedio de 7.24 movimientos por departamento. Sobre el promedio, Arequipa tiene 12 movimientos; Ayacucho, 11; y Amazonas, Huánuco, Puno, Tacna y Tumbes, 10. De esos 181, 15 han ganado alguna gubernatura regional, 54 han ganado alguna alcaldía provincial y 93 alguna alcaldía distrital. Así tenemos que hay 76 organizaciones políticas regionales que no han ganado ninguno de los cargos descritos, ni tampoco logrado tener ningún consejero regional o regidor distrital (ver el cuadro n° 2).

Cuadro n° 2
Cargos obtenidos por movimientos regionales

N° de cargos obtenidos	N° de movimientos regionales
Con 0 cargos obtenidos	76
De 1 a 50	55
De 50 a 100	24
De 100 a 150	12
De 150 a 200	8
De 200 a 250	5
De 250 a 300	1
Cargos	N° de movimientos regionales
Con gobernador regional	15
Con vicegobernador regional	15
Con consejero regional	64
Con alcalde provincial	54
Con regidor provincial	90
Con alcalde distrital	93
Con regidor distrital	102

Fuente: Observatorio para la Gobernabilidad (Infogob).

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

A partir de diferentes trabajos académicos⁷, se sabe que, debido a las altas exigencias a los partidos nacionales para inscribirse y mantener el registro, las condiciones de competencia tienden a

⁷ Tanaka, Martín. *¿En qué falló la ley de partidos y qué debe hacerse al respecto?* Documento de trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009; Vergara, Alberto. *El choque de los ideales: reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Documento de trabajo. Lima: IDEA Internacional, 2009.

favorecer a los movimientos regionales. En este sentido, el informe de la comisión muestra el crecimiento de los movimientos en desmedro de los partidos. A nivel regional, entre el 2002 y el 2014, el porcentaje de candidatos presentados por los partidos políticos a las presidencias de los gobiernos regionales pasó del 76.6% al 49.2%, mientras que el de los movimientos regionales pasó del 23.3% al 50.8%. Los partidos pasaron del 78.1% de votos válidos al 35.4% en el mismo periodo. Entre el 2002 y el 2014 los partidos políticos pasaron de ganar los cargos de gobernadores regionales de 18 a 5, mientras los movimientos regionales de 7 a 20. A nivel municipal, los partidos pasaron de presentar el 67.6% de los candidatos a las alcaldías provinciales el 2002, al 44.4% el 2014, mientras que los movimientos regionales pasaron del 12.6% al 52.7%. Del total de alcaldes provinciales electos, los partidos políticos pasaron de obtener 110 autoridades el 2002 a 47 el 2014. A la inversa, los movimientos regionales pasaron de 30 alcaldes el 2002 a 141 el 2014. En las últimas elecciones del 2018, los partidos políticos tuvieron más éxito que en el periodo anterior, pues ganaron 10 cargos, mientras que los movimientos regionales consiguieron 15. En el caso de los alcaldes provinciales, los partidos ganaron 85 frente a los 111 de los movimientos regionales.

Por las razones expuestas en este diagnóstico, la comisión propuso reformas que incentiven a canalizar las elecciones nacionales a través de partidos políticos representativos, fortaleciendo a los existentes, evitando que compitan con quienes de manera improvisada incursionan en política. Asimismo, se busca que existan menos partidos y organizaciones políticas regionales, y que las que hayan sean más estables.

Propuesta para la inscripción de partidos

La legislación actual establece requisitos para la inscripción de una organización política. Así, por ejemplo, debe presentarse una relación de adherentes en número no menor del cuatro por ciento de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de estos. Los adherentes, sin embargo, no se comprometen a votar y menos ser candidatos por el partido cuya inscripción apoyan. Así, este requisito formal no constituye prueba de enraizamiento social, más bien es una barrera de entrada al sistema. De otro lado, las causales para la cancelación del registro de organizaciones políticas no son suficientes para depurar el sistema político, pues se mantienen la inscripción de partidos sin apoyo electoral. Por ello, la propuesta de la comisión tiene como objetivo dar los incentivos para tener menos partidos y organizaciones políticas regionales, y que las que hayan sean más estables, fuertes y representativas, dentro de una dinámica pluralista y moderada.

Complementariamente, otro objetivo de la propuesta es nivelar las condiciones de competencia entre partidos nacionales y movimientos regionales. Para ello se establecen mecanismos para propiciar la articulación entre la política nacional y la subnacional, facilitando fusiones y alianzas entre ellos, incentivando también la participación de partidos políticos en las elecciones subnacionales.

La comisión propone como principal y nuevo requisito de inscripción de partidos políticos, la presentación de una relación de afiliados en número no menor del 0.075% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones del Congreso⁸, con la firma y

⁸ En el proceso electoral del 2016 sufragaron 18 751 264 electores. El 0.075% es equivalente a 14 064 afiliados.

el número del DNI de cada uno de ellos. Este padrón será público y de libre acceso, de actualización permanente y será la base para el 80% de candidatos que postule el partido a futuras elecciones. Tratándose de un partido nacional, no más de un tercio de los afiliados puede tener domicilio en una misma circunscripción electoral. Este requisito es funcional al objetivo de fortalecer a los partidos políticos y promover relaciones más fuertes entre las organizaciones políticas y sus candidatos, limitando la presentación de candidaturas basadas en criterios meramente oportunistas. El objetivo de establecer estos porcentajes es plantear un requisito que los partidos políticos y las organizaciones políticas regionales puedan cumplir, pero que también refleje representatividad en la población a la cual buscan representar.

Democracia interna y cancelación de la inscripción de partidos

La reforma planteada por la comisión para la inscripción de partidos se presenta conjuntamente con renovadas reglas de democracia interna. Actualmente estas elecciones son requisito para la inscripción de candidatos. La propuesta tiene como objetivo plantear la participación de la ciudadanía en las elecciones de candidatos, las mismas que tendrán las características de ser abiertas, simultáneas y obligatorias.

La comisión consideró importante que en este momento de desafección a la política⁹ los ciudadanos participen en la renovación del sistema político y de los partidos, dado su escaso nivel de legitimidad, a fin de hacerlos corresponsables del proceso de

⁹ Según la encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), realizada en enero del 2019, un 87% de los encuestados a nivel nacional declara no simpatizar con ningún partido político, mientras que ningún grupo concita las simpatías de más del 4% de los encuestados, de modo que resulta importante hacer que la decisión de definir las candidaturas no quede reducida solamente al mundo de los afiliados o militantes.

selección de candidatos. Además, la decisión de hacer la elección abierta y obligatoria tiene la finalidad de prevenir la ocurrencia de un fenómeno negativo registrado en muchos casos: que los resultados muestren un sesgo por la mayor participación de los sectores más educados, los que tienen simpatía con los partidos y quienes tienen posiciones ideológicas más extremas, lo que hace que los precandidatos que se ubiquen en posiciones más radicales resulten beneficiados¹⁰. La obligatoriedad de la participación ciudadana ayuda a que los candidatos seleccionados se encuentren más cerca del promedio de votantes, mejorando el vínculo de representación. La simultaneidad, de otro lado, cumple con el objetivo de evitar que los ciudadanos puedan votar por partidos diferentes y para hacer más ordenado el proceso de selección, el mismo que será organizado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). La propuesta plantea, además, que en las elecciones internas solo puedan participar quienes tengan al menos un año de afiliación en la organización política por la que pretenden postular, buscando evitar la aparición de candidaturas improvisadas que luego se expresan en conductas personalistas, oportunistas y con escasos vínculos con las organizaciones que supuestamente representan.

Y si bien el padrón electoral se convierte en esencial para la inscripción, para participar en el proceso electoral los partidos políticos deben lograr una votación en su elección interna en un número no menor al 1.5% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional. De existir alianzas entre partidos políticos, dicho porcentaje se elevará en 0.5% por cada partido adicional, según corresponda. En caso de no cumplir con este requisito se cancelará su inscripción. El objetivo final

¹⁰ Ver, por ejemplo: Buquet, D. y Piñeiro, R. «Participación electoral en las elecciones primarias en Uruguay». *Revista Debates*, vol. 5, n.º 2. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2011, pp. 79-95.

es acreditar que una determinada organización política cuenta con un mínimo de respaldo de la ciudadanía y ofrecer opciones representativas en las elecciones.

Aun cuando el objetivo es formalizar la política, tener partidos con políticos y políticos en partidos, se ha previsto que ciudadanos no afiliados puedan postular. Para ello, se propone que hasta un quinto de la totalidad de los integrantes de las listas de la organización política pueda ser designado por el órgano de la organización política que disponga el estatuto, reservando ese espacio para no afiliados.

En el siguiente cuadro puede observarse la situación actual de los padrones partidarios luego de haber presentado el número de firmas hábiles. El cambio propuesto es registrar un padrón de afiliados con un número bastante menor al que tienen actualmente más de la mitad de partidos inscritos, pero, para mantener la inscripción y competir en las elecciones generales, deben acreditar la posibilidad de movilizar votos en elecciones obligatorias, previas y simultaneas. Los afiliados y simpatizantes apoyaran con su voto al partido político de su elección, contribuyendo además en la selección de sus candidatos.

Cuadro n° 3
Padrón de afiliados y comités por partido político

Partido político	N° de comités	N° de afiliados (último padrón enviado)
Acción Popular	107	188 316
Alianza Para el Progreso	78	159 876
Avanza País - Partido de Integración Social	77	0
Democracia Directa	102	11 962
El Frente Amplio Por Justicia, Vida y Libertad	68	4148
Frente Popular Agrícola Fia del Peru (Frepap)	108	41 806
Fuerza Popular	86	7489
Juntos por el Perú	88	9557
Partido Aprista Peruano	136	215 042
Partido Democrático Somos Perú	75	119 456
Partido Nacionalista Peruano	120	234 753
Partido Popular Cristiano (PPC)	132	270 247
Perú Libertario	72	7197
Perú Nación	74	8695
Perú Patria Segura	94	21 317
Peruanos Por el Kambio	68	7689
Podemos por el Progreso del Perú	79	-
Restauración Nacional	95	27 096
Siempre Unidos	81	0
Solidaridad Nacional	103	4350
Todos por el Perú	85	18 994
Unión por el Perú	93	43 607
Vamos Perú	106	27 356

Fuente: Infogob.

Elaboración: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política.

Otro de los problemas detectados por la comisión es la poca articulación entre la política nacional y subnacional. Por ello se ha propuesto facilitar la fusión de partidos políticos, de organizaciones políticas regionales y de partidos con organizaciones políticas regionales, para así propiciar la formación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales más sólidos.

A manera de conclusión, debo señalar que la comisión es consciente de que si bien el encargo fue elaborar propuestas normativas, reconocemos las limitaciones de un enfoque centrado solamente en reformas legales. Sin duda alguna, para cambiar el sistema político no basta con reformas normativas, requiriéndose de cambios en las conductas de nuestros representantes, en un mayor compromiso e involucramiento de los ciudadanos, en los modelos de gestión pública, así como de medidas que fortalezcan las dependencias gubernamentales encargadas de hacer cumplir de manera efectiva las leyes aprobadas. Solo así las elecciones del bicentenario iniciarán la construcción de una democracia renovada para todos los peruanos y peruanas.

De nuevo sobre la justicia

César Azabache Caracciolo

Sumilla

Las discusiones sobre la justicia durante el segundo semestre del 2018 formaron parte de un ciclo que se agotó con la aprobación del referéndum en diciembre de ese año. El ciclo, influenciado por denuncias sobre corrupción e impunidad, produjo una nueva reforma de los procesos de selección de jueces que ha quedado inconclusa. Y no alcanzó para organizar una plataforma que abordara a la justicia como sistema.

En este ensayo se asume que la justicia, además de jurisprudencia, debe producir protección, compensaciones y sanciones, en condiciones que representen apropiadamente el derecho de las personas a acceder al sistema, individual o colectivamente. El texto parte de asumir que la reforma debe construirse desde las relaciones que los jueces tienen con la ciudadanía. Supone que la lectura del sistema debe basarse en indicadores simples y claros que expresen la calidad de las decisiones en las tres áreas que el sistema debe cubrir. No puede ser difícil aceptar que para lograr niveles apropiados de acceso a la justicia el sistema debe aprender a revisar los criterios que ahora hacen que cuestiones como la distribución de los jueces y juezas en el espacio, y su exagerada movilidad, se conviertan en factores que los transformen en seres prácticamente invisibles.

Introducción

Quiero abrir estos comentarios resumiendo un encuentro convocado por la plataforma periodística *La mula* con Luis Pásara, al que asistieron además Ernesto de la Jara, Rosa Mavila, Ana María Vidal, Javier Torres y Rolando Toledo, el 24 de abril del 2019¹. La presencia de Luis convierte siempre los encuentros de esta naturaleza en hitos, así que organizaré estas notas sobre la base de algunas cosas que allí se dijeron.

Luis abrió el encuentro con un resumen muy completo de los cuatro ejes que deben comprenderse en toda lectura sobre la situación de la justicia: 1. El problema del acceso, abordado desde la identificación de esas variables que hacen de la justicia algo francamente incomprensible para la ciudadanía; 2. El problema de la eficiencia, expresado en la baja calidad de las sentencias y sus relaciones con la situación general de la educación legal; 3. La corrupción; y 4. La injerencia del poder sobre el sistema judicial. Las últimas dos entradas ahora aparecen afectadas por la emergencia de una mafia en particular fuertemente estructurada, la de los llamados «cuellos blancos»² que, como ha quedado establecido,

¹ Ver: «Conversaciones Muleras #1: La reforma de Justicia». *La Mula Reportajes*, Lima, 3 de mayo del 2019. En: bit.ly/2YZBjXk

² A partir de las revelaciones de *Ideéle reporteros*, de julio del 2019, se denominó «los cuellos blancos» a los miembros de una mafia que traficaba con influencias dentro del sistema judicial. Sobre el origen del caso ver: bit.ly/2Ko14MT

erosionó el sistema en los últimos años. Luis encuentra que el caso del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y los llamados «cuellos blancos», que impregnó el discurso sobre la justicia en la segunda parte del 2018, lleva y expresa esta degradación de una manera abrumadora. El Consejo Nacional de la Magistratura, que se había definido desde la Constitución de 1979 como factor llamado a neutralizar las influencias o interferencias externas sobre el sistema de justicia, terminó funcionando como el núcleo de referencia principal de toda una red de corrupción del sistema judicial, que traficaba con influencias para conseguir nombramientos y captar y distribuir sobornos³.

La presencia de Ernesto, Rosa y Ana María en el encuentro abrió la discusión a tres miradas que encontré complementarias. La mirada desde el seguimiento de los casos de corrupción que sostiene Ernesto, la mirada desde la reivindicación de espacios de defensa y protección de las mujeres en la propuesta de Rosa, y, por supuesto, la mirada desde las enormes zonas críticas que exhiben casos sobre derechos humanos y conflictos sociales, resumidos por Ana María. Pero claro, la convergencia de miradas que al mismo tiempo son complementarias y disímiles conduce a una pregunta inquietante, por lo simple y concluyente: ¿Por dónde empezar?

En el encuentro la cuestión fue lanzada en los comentarios de Javier.

El segundo semestre del 2018

En el encuentro Ernesto sostuvo que la definición de un plan viable para abordar el problema de la justicia supone aprovechar esas brechas que se mostraron por ejemplo en el año nuevo del 2019, cuando miles de personas salieron a las calles espontáneamente a

³ En el resumen de Luis Pásara la paradoja se construye a consecuencia del modo en que la degradación de la justicia expresa y retroalimenta la degradación del entorno social en que ella debe operar.

defender a los fiscales anticorrupción de la amenaza de remoción lanzada por el entonces fiscal de la nación Pedro Chávarry. El evento, por cierto, marca un punto de quiebre en las relaciones entre la comunidad y la organización del Ministerio Público, una de las entidades más importantes del sistema de justicia. La movilización de diciembre de 2018 marca, además, un hito en el proceso iniciado contra la impunidad que comenzó cuando se denunció la existencia de los «cuellos blancos», en julio del 2018. Este fue el ciclo que ya había capitalizado el presidente Martín Vizcarra en julio del 2018, cuando convirtió la denuncia en causa con la designación de la Comisión Wagner⁴ y también cuando lanzó, desde la crisis, la idea de una movilización institucionalizada convertida en un referéndum de cuatro puntos⁵.

En teoría, la energía acumulada en el proceso debía impulsar la aprobación de un paquete de reformas dirigidas especialmente al sistema judicial, lanzado por el propio presidente Vizcarra en agosto, en base a siete de las diez propuestas presentadas por la Comisión Wagner antes del mensaje^{6,7} de julio. A ellas hay que agregar, además, los seis proyectos enviados por la Corte

⁴ «Crean comisión de reforma judicial presidida por Allan Wagner». *El Comercio*, Lima, 13 de julio del 2018. Ver en: bit.ly/2Jlct5N

⁵ Por el reemplazo del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) –cuyos miembros acababan de ser destituidos por el Congreso– por un nuevo organismo; por la reimplantación del Senado, retirado del sistema institucional en 1993; por la no reelección de los Congresistas; y por la criminalización de las infracciones a las normas legales sobre financiamiento a las organizaciones políticas.

⁶ «Reforma del Poder Judicial: Las 10 recomendaciones de la «Comisión Wagner» al Gobierno». *Gestión*, Lima, 30 de julio del 2018. En: bit.ly/2wzp4EL

⁷ Aquí la lista: bit.ly/2LYFIHj

Dos de las iniciativas de la Comisión Wagner no fueron convertidas en proyectos de ley: la creación del sistema nacional especializado en la protección y sanción de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y la creación de un concurso público para la designación de jueces supernumerarios y fiscales provinciales. Una tercera, la aprobación de un plan de descarga de casos de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), fue implementada sin necesidad de ley.

Suprema en setiembre⁸. Así pues, las condiciones para un debate a profundidad sobre el estado de la justicia parecían planteadas.

Propuestas formuladas el 2018

Comisión Wagner	Ejecutivo, presentadas en agosto del 2018	Corte Suprema, presentadas en setiembre del 2018
Reforma del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM)	Reforma del CNM	Reforma del CNM
Reforma de los órganos de control interno del Poder Judicial (PJ) y del Ministerio Público (MP) (Autoridad Nacional de Integridad y Control)	Reforma de los órganos de control interno del PJ y del MP (Autoridad Nacional de Integridad y Control)	Creación de la Autoridad Nacional de Integridad y Control del Poder Judicial, instauración de jueces contralores
		Atribución para apartar del sistema temporalmente a jueces
Reforzamiento de la transparencia en el sistema	Reforzamiento de la transparencia en el sistema	
Reforzamiento de la probidad de abogados/abogadas	Reforzamiento de la probidad de abogados/abogadas	
Creación de una Fiscalía Suprema Anticorrupción	Creación de una Fiscalía Suprema Anticorrupción	
Creación del Consejo para la Reforma de la Justicia	Creación del Consejo para la Reforma de la Justicia	

⁸ «Poder Judicial presentará esta semana seis proyectos de ley de reforma judicial». *La República*, Lima, 2 de setiembre del 2018. Ver en: bit.ly/2WJznEN

El diseño del Consejo Nacional de la Magistratura y de la Autoridad de Integridad del Poder Judicial propuestos por el Poder Judicial no era exactamente el mismo que el planteado por el Ejecutivo. Además, la lista se diferencia de la lista del Ejecutivo en algunos asuntos: (a) la creación de un procedimiento de separación provisional de jueces; (b) la reforma del procedimiento de elección del presidente del Poder Judicial; (c) el reforzamiento de la Academia de la Magistratura.

Comisión Wagner	Ejecutivo, presentadas en agosto del 2018	Corte Suprema, presentadas en setiembre del 2018
Eliminación de dictámenes fiscales en el proceso contencioso administrativo	Eliminación de dictámenes fiscales en el proceso contencioso administrativo	
Creación del Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar		
Plan de descarga procesal de la Oficina de Normalización Previsional (ONP)		
Concurso público de méritos para la selección de jueces supernumerarios en el PJ y fiscales provisionales en el MP		
		Elección del p residente del Poder Judicial por todos los jueces
		Reforzamiento de la Academia de la Magistratura

Más de un año después, la energía aureolar de este corto ciclo parece haberse agotado con la aprobación del referéndum de diciembre⁹. Pasado julio del 2019 la mayoría de estas propuestas no alcanzaron siquiera a convertirse en leyes. Y las más importantes que alcanzaron a promulgarse, no han logrado resultados prácticos de ningún tipo. En abril el pleno del Congreso decidió desestimar la propuesta que promovía crear una fiscalía suprema anticorrupción en el Ministerio Público¹⁰. En junio la comisión especial que debía

⁹ Ver: «Martín Vizcarra fue designado presidente del Consejo para la Reforma de Justicia». *Gestión*, Lima, 27 de mayo del 2019. En: bit.ly/2Xsfl5o

¹⁰ Ver: «Congreso rechazó proyecto de ley que buscaba modificar la Ley Orgánica del Ministerio Público». *RPP*, Lima, 8 de mayo del 2019. En: bit.ly/2Wg9N6j

elegir a los miembros de la Junta Nacional de Justicia terminó declarando desierto el proceso. Y en julio el Tribunal Constitucional declaró que no participaría en el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, instalado en junio¹¹.

Los límites del discurso de julio del 2018

En muchos sentidos, el discurso del presidente Vizcarra de julio del 2018 se movió en una línea que apuntaba a imponer consecuencias sobre situaciones indignantes que saltaban a la vista. Fue, en general, un discurso reactivo más que uno cargado de propuestas estructuradas. Justificado sin duda, pero probablemente incompleto.

Al igual que las movilizaciones del segundo semestre del 2018, el discurso de julio expresa una forma de aproximarse a la justicia a través de una de sus dimensiones: representándola como un *espacio de lucha contra la impunidad y la corrupción*. Concebida de esta manera, la justicia debe quedar liberada de la interferencia de mafias y debe producir castigos efectivos en un área específica. Desde esta base, toda la propuesta del referéndum anunciado en julio y desarrollado en diciembre del 2018 puede ser leída (también) como la identificación de áreas que merecen sanciones o castigos, o consecuencias correctivas¹²: la prohibición de la reelección de congresistas, quizá, sea la más explícita, y por eso probablemente

¹¹ Tenemos además la ley n° 30914, que elimina los dictámenes del Ministerio Público en los procedimientos contencioso administrativos, publicada el 14 de febrero del 2019. Se trata de una reforma importante, pero de impacto limitado en la medida en que, en el conjunto, aparece aislada, vaciada de orientación general y de conexión con el resto del paquete de propuestas. Sobre el estado de las discusiones al respecto, se puede ver: Quispe, Diego. «Proyectos de Ley de Reforma de Justicia llevan 238 días sin aprobarse». *La República*, Lima, 28 de marzo del 2019. En: bit.ly/2JMvGt0

¹² Una semana antes del discurso de julio del 2018, el Congreso había destituido a todos los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura. Ver: López, Sofía. «Congreso aprueba remover a todos los miembros del CNM». *Correo*, Lima, 21 de julio del 2018. En: bit.ly/2Z8ct7E

resultó especialmente popular en la coyuntura¹³. La criminalización de las violaciones a las normas sobre financiamiento de la política, relacionada con uno de los componentes más complejos del caso Odebrecht, expresa esta dirección hacia el castigo sin duda alguna¹⁴. Pero, evidentemente, también el reemplazo del Consejo Nacional de Justicia por otro organismo constituía una forma de castigo¹⁵.

Las propuestas, entonces, importantes como expresión de reacciones convergentes sobre una emergencia que requería reacciones inmediatas, no contenían desde el origen elementos que permitan reconocer en ellas líneas de reforma basadas en políticas públicas sostenibles. Estaban, desde este punto de vista, y sin negar en absoluto su importancia en la coyuntura en que fueron lanzadas, parcialmente vacías de contenido institucional¹⁶.

¹³ Que además fueron descritas en el auto de primera instancia sobre la prisión preventiva de Keiko Fujimori. Entre otros resúmenes, ver: «Juez dictó 36 meses de prisión preventiva contra Keiko Fujimori». *RPP*, Lima, 1 de noviembre del 2018. En: bit.ly/2HV8oOz

¹⁴ Los casos Odebrecht, iniciados en el Perú en diciembre del 2016, incluyen investigaciones por fondos entregados a operadores de campañas políticas del Partido Nacionalista, del Apra, del fujimorismo, del PPC y del partido de Pedro Pablo Kuczynski en el periodo 2010 y 2011, además de los fondos entregados para la campaña sobre la revocatoria de la alcaldesa Susana Villarán el 2013.

¹⁵ Cuatro de las propuestas de reforma del Poder Judicial que presento el presidente al Congreso en julio pueden ser leídas también como reacciones inmediatas al caso de los llamados «cuellos blancos». Estas son: la creación de una fiscalía suprema encargadas de los delitos por corrupción, la agravación de sanciones a abogados que se corrompan, la modificación de los procedimientos de control interno del Ministerio Público y del Poder Judicial, y la ampliación de las reglas sobre transparencia de magistrados. Solo dos de las propuestas lanzadas a partir del discurso de julio se conecta propiamente con la cuestión sobre la justicia entendida en tanto sistema. Por parte del Ejecutivo está la creación del consejo para la reforma del sistema de justicia. Por parte del Poder Judicial está la modificación de las reglas de elección del presidente de la Corte Suprema, concediendo derecho de voto a todos los jueces titulares de todas las instancias. Pero, al referirse al sistema considerado como tal, ninguna de estas dos propuestas contiene una aproximación a alguna manera de comprenderlo y reformarlo: ambas se agotan en la apertura o renovación de espacios de gobierno o de coordinación de políticas públicas entre órganos que son constitucionalmente autónomos y que no están, por ende, obligados a definir una política en común.

¹⁶ El referéndum se aprobó en diciembre del 2018 en los términos propuestos por el presidente Vizcarra, a favor de la modificación de las normas de elección de jueces,

Los límites del discurso sobre la impunidad

Pero desde cierto punto de vista, Ernesto tuvo razón en la reunión del 24 de abril. La cuestión sobre la justicia solo puede llegar a convertirse en un eje que convoque demandas ciudadanas en la medida en que encontremos un punto de equilibrio entre la lista de acciones a desarrollar y los motores básicos de impulso de los que surgen esas demandas. Ocurre que este camino ha tenido en la coyuntura reciente algunas limitaciones visibles de las que entonces debemos hacernos cargo. Nos hemos concentrado en la justicia como un *espacio de lucha contra la corrupción y la impunidad*. Pero la evidencia conduce a confirmar que *los acuerdos básicos a los que podemos llegar en perspectiva a erradicar la impunidad no bastan para definir maneras de resolver los problemas de la justicia como sistema*.

Son las dos primeras entradas que presentó Luis en el encuentro del 24 de abril (acceso a y calidad de la justicia) las que conducen a lo que el sistema *hace o debe hacer*. Las dos segundas entradas (corrupción e influencia del poder) constituyen en realidad descriptores relacionados con las interferencias que pueden *impedir que el sistema se desenvuelva adecuadamente*. Nos hemos concentrado entonces, en este periodo, en neutralizar las fuentes de interferencia con el sistema, pero en el camino hemos olvidado que la cuestión a resolver requiere de establecer a dónde queremos llevar al sistema, y esto depende de los dos primeros ejes descritos por Luis, no de los dos segundos.

a favor de la criminalización de las infracciones a las normas sobre financiamiento de la política, a favor de la prohibición de reelección inmediata de congresistas, pero en contra de la aprobación del Senado.

Acceso y calidad de la justicia

La justicia es un sistema que elabora un complejo producto institucional, al que llamamos *jurisprudencia*¹⁷, que debe, al mismo tiempo, ofrecer a la ciudadanía un servicio que quiero resumir en tres resultados: proteger personas, colectividades o entidades expuestas o amenazadas; compensar daños; y castigar infracciones o delitos. Este sistema tiene entonces dos dimensiones: una pública, en tanto la *jurisprudencia* es un producto institucional; y una privada, en tanto las decisiones específicas que los tribunales adoptan en cada caso representan *un activo* de la parte vencedora y *un pasivo* para la derrotada. Así, cualquier medición de la calidad del sistema debería considerar estas dos dimensiones y estos tres grupos de productos.

Aquí tenemos entonces dos tareas urgentes: producir mediciones sobre la calidad de las decisiones judiciales en términos de protección, compensación y castigo; y producir, además, mediciones sobre el alcance que logra el sistema con estas decisiones en términos de acceso a la ciudadanía.

No parece difícil promover acuerdos sobre los criterios que deben emplearse para lograr mediciones en estos ámbitos. De hecho estamos en un momento en el que, por distintas razones, el Poder Judicial busca pistas para poder aprender a leerse a sí mismo¹⁸. Quizá el mayor problema que debemos enfrentar en esta materia provenga de un factor que sigue pareciendo imperceptible y sin embargo es profundamente erosivo: *la invisibilidad de los jueces*.

¹⁷ La jurisprudencia puede ser entendida como un corpus en permanente movimiento que, a partir de sentencias emitidas, pero también a través de un proceso continuo basado en la interacción de los tribunales con los profesores de derecho, define el sentido y alcance de la ley, en términos que pretenden establecer lo debido, lo permitido y lo prohibido en una sociedad. Importante es notar que la jurisprudencia no se expresa en una sentencia ni en un conjunto de sentencias. La jurisprudencia es una construcción que admite varias versiones sobre el derecho vigente en una comunidad a partir de la interpretación de las decisiones de los tribunales y el alcance de la ley.

¹⁸ Ver la lista de comisiones activas en el Poder Judicial en: bit.ly/2lmgbn

La justicia, entendida como un sistema, funciona en atención a la *posición* que adquieren los jueces y tribunales en el conjunto institucional. De ahí la importancia de la *independencia*, que supone que ninguno de los poderes públicos debe inmiscuirse en la actividad de los tribunales. Pero funciona también en atención al *tipo de relaciones* que estos mismos jueces y tribunales mantienen con las colectividades. A esta relación se refiere la regla de *acceso*. La justicia se construye sobre la base de relaciones que deben organizar tanto el espacio en que se generan sus productos públicos (las decisiones que sirven de base para organizar la jurisprudencia) como el espacio en que se generan sus productos privados (esas mismas decisiones, en tanto constituyen fuente de derechos, deberes y obligaciones de los usuarios del sistema). El sistema de justicia funciona en la medida en que los jueces y tribunales, en general, se conviertan en referencia al momento de tomar decisiones que pueden tener consecuencias legales. Y esto es imposible si en general son *invisibles* para la ciudadanía¹⁹.

Un *juez invisible* no tiene manera de asentar las relaciones de confianza con la comunidad. Y son esas relaciones la plataforma que se requiere para resolver los problemas de falta de acceso al sistema.

La *invisibilidad de los jueces* se relaciona actualmente con dos problemas cuya solución debería ser considerada urgente: la enorme movilidad que registran los jueces y la ausencia absoluta de revisión de los criterios que se están empleando para decidir

¹⁹ La invisibilidad de los jueces además constituye una fuente de riesgos enorme para asegurar que las medidas de urgencia que andamos buscando en materia anticorrupción operen apropiadamente. Es imposible impedir que una persona viole la ley si no está arraigada en un entorno delimitado con el que interactúa sobre la base de relaciones de confianza que necesita sostener. Un juez invisible no está arraigado al entorno en que actúa. Entonces, hagamos lo que hagamos con los sistemas formales de control de infracciones, no lo podremos detectar ni sancionar, ni eliminar las interferencias (especialmente la corrupción y el juego de influencias) que la invisibilidad traen aparejadas.

cuántos jueces deben asentarse en cada comunidad y dónde se ubican²⁰.

El Poder Judicial no tiene registros que describan la cantidad de veces que se cambia de ubicación a los jueces a lo largo de un año. Pero una revisión diaria de la lista de resoluciones que publican las cortes muestra fácilmente que el sistema acepta tantos cambios que monitorear el proceso resulta casi imposible. Es evidente que la rotación quiebra las curvas de aprendizaje y gestión sobre los casos que recibe cada juzgado. Pero quiebra además la unidad de criterios que debería mantener cada juzgado en sus fallos²¹. La movilidad hace invisibles eventuales cambios caprichosos de criterio y, por supuesto, hace imposible que se teja cualquier relación de confianza entre los jueces y los usuarios del sistema²².

²⁰ Hay una cadena de problemas que se desprenden de la movilidad y la falta de arraigo de los jueces con la comunidad. Tal vez el principal sea el desapego o la ausencia de criterios de responsabilidad con que se admiten casos en el Poder Judicial. Por alguna razón que se está sedimentando en el sistema hace años, el sistema mismo promueve que se reciban en los juzgados de primera instancia la mayor cantidad de casos que se postulan ante él. El sistema desconfía de las desestimaciones de plano y tal vez debería más bien alentarlas. Un juez que se organiza considerando que su ubicación es temporal, y que probablemente no esté allí al año siguiente, puede mostrarse indiferente ante esta aglomeración. Pero un juez es una persona, trabaja 270 días al año y ocho horas por día. El tiempo de atención de casos constituye entonces un recurso escaso, y cada caso nuevo que un juez adopta afecta las posibilidades objetivas de atender con cuidado un caso más. Un juez con un despacho que el sistema no consideraría «sobrecargado» recibe al año 400 casos. Un juez que recibe esa cantidad de asuntos no puede dedicar a cada uno más de 5.4 horas. Sin embargo, un caso promedio se considera «rápidamente resuelto» si toma antes de ser entendido dos años enteros. Y por supuesto, solo observando los números que se asignan a cada expediente judicial queda en evidencia que en promedio cada juzgado recibe bastante más de 400 casos al año. Sobre esta base, ¿realmente creemos posible generar un sistema de calidad?

²¹ En teoría un litigante debería poder aproximarse a un juzgado sabiendo, aproximadamente, bajo que consideraciones se resuelven casos como el que debe defender. La cuestión es imposible si cada vez que se acerca a un despacho se arriesga a encontrar un juez distinto, que no tiene porqué sentirse vinculado a los criterios empleados por el juez anterior.

²² La movilidad, además, tiene como contraparte la tolerancia del sistema al uso de designaciones provisionales. Los jueces «se mueven» porque obtienen o pierden designaciones provisionales y ascensos en otras plazas. Esas designaciones son administradas por las Cortes Superiores. Y erosionan al sistema de elección y

Así pues, la rotación y la movilidad de los jueces constituyen un primer obstáculo que es imperativo remover para generar una relación de confianza entre jueces y ciudadanía.

Judicial

5 objetivos y 13 herramientas

El judicial es un sistema que debe producir medidas que protejan a las mujeres, niños y a toda persona vulnerable contra ataques de terceros. Además, debe producir compensaciones por daños provocados dentro de relaciones establecidas voluntariamente o causados sin la mediación de relación alguna entre el perpetrador y la víctima. También debe producir castigos a imponerse a quienes han violado o intentado violar la ley. Y, por supuesto, debe producir jurisprudencia de calidad. En consecuencia, la justicia:

1. Debe medirse, en su calidad, por indicadores construidos en función a la utilidad de los productos que elabora (autos y sentencias) para obtener esos tres resultados.
2. Debe ofrecer a las y los ciudadanos acceso simple a sus procesos.
3. No puede acumular niveles inmanejables de retraso.
4. Necesita que sus decisiones sean predecibles, para desalentar juicios innecesarios.
5. Necesita que sus decisiones provoquen resultados prácticos, tangibles, porque si no se vuelve inútil.

Estos cinco objetivos requieren:

1. Medir con claridad cuántos jueces se necesitan por cada 100 mil habitantes.

designación de los jueces a través de la Junta Nacional. De poco sirve que una nueva Junta Nacional elija correctamente nuevos jueces si su destino final va a depender de las designaciones provisionales de las presidencias de las cortes, sobre las que la junta no tiene control alguno.

2.	Ubicarles apropiadamente en los distritos municipales en los que viven las personas.
3.	Olvidarnos de jueces súper especializados y acostumbrarnos a que en la primera instancia del sistema, en los distritos municipales, haya jueces a secas, con competencias para resolver problemas, aplique la ley que aplique.
4.	Renunciar a la altísima rotación que ahora tiene el sistema para que en la primera instancia haya jueces que los ciudadanos puedan conocer y que sean reconocidos por su honestidad, o repudiados por su arbitrariedad y separados del cargo.
5.	Concentrar las apelaciones en una por caso o casi una por caso, de modo que no ocurra, como ahora, que cada caso produce 5, 10 o 20 pequeños casos que atoran las salas.
6.	Reducir la Corte Suprema de inmediato y declarar caducos los recursos impuestos contra absoluciones si han pasado ya por una demora excesiva sin respuesta, fijando excepciones y compensaciones para quien resulte afectado por esta medida urgente.
7.	Generar un nuevo sistema de control para el cumplimiento de sentencias a partir de las municipalidades y las comisarías.
8.	Descentralizar rápidamente las fiscalías que ahora se llaman provinciales para que pasen a ser fiscalías municipales.
9.	Generar una red de establecimientos de detención de corta duración a nivel municipal para los castigos más livianos.
10.	Desentrampar el programa de uso de grilletes electrónicos y echarlo a funcionar.
11.	Crear un nuevo recurso de tutela de derechos que proteja a los ciudadanos de abusos contra la Constitución cometidos por jueces, de modo que en estos casos se simplifiquen los actuales procedimientos de amparo y <i>habeas corpus</i> .

12.	Redefinir el distrito nacional como un solo sistema especializado en asuntos verdaderamente graves por su significado y cuantía, como los grandes casos de corrupción, de lavado de activos, de narcotráfico y de violencia sexual, entendiéndolo, sin embargo, que las reglas de competencia deben dejar de construirse en función al artículo del código penal que se cita en cada caso.
13.	Renunciar de una vez por todas al confuso e insostenible Código de Procedimientos Penales de 1940.

La otra cuestión relacionada con estos asuntos tiene que ver con la ubicación territorial de los juzgados. En el encuentro, Luis sostuvo que el problema del acceso a la justicia no tenía por qué relacionarse con consideraciones sobre la ubicación de los jueces. Yo creo en cambio que las cuestiones sobre acceso, si bien no se agotan en la revisión de la demografía del Poder Judicial, suponen ciertos niveles de equilibrio que son fundamentales en esta materia. Si el acceso a la justicia está basado en la posibilidad de establecer relaciones de comunicación apropiada entre los jueces y la ciudadanía, entonces el acceso se torna imposible si la ubicación espacial de los jueces se convierte en un obstáculo. No tenemos actualmente en los lugares en que vivimos un juez con competencias completas para proteger a una mujer acosada, para ordenar una compensación a favor de la víctima de un accidente de tránsito grave o para enviar a quien conduce en estado de ebriedad a prisión por corto tiempo²³, o imponerle controles por medio de grilletes electrónicos²⁴. El que está cerca, y que probablemente tampoco conocemos, es un juez o una jueza de paz; pero él o ella no puede tomar decisiones en ninguno de estos casos.

²³ Por cierto, no tenemos cárceles temporales de ámbito municipal o submetropolitano.

²⁴ 12 años después de aprobar su uso, tampoco hemos logrado tenerlos aún disponibles para todo el sistema.

Tenemos, entonces, un problema pendiente que supone aproximar a jueces con competencias completas a las comunidades locales. Y esto supone crear ratios de relación entre jueces y habitantes, topes de recepción de casos por jueces y nuevas rutinas de organización de los procesos judiciales que les den una dimensión comunicacional mínima.

Las discusiones organizadas alrededor de la justicia como sistema quedaron parcialmente ahogadas entre nosotros por el predominio que, con razón, adquirieron las cuestiones sobre corrupción e injerencia del poder en el Poder Judicial. Entonces, resulta urgente abrir un debate público sobre las condiciones de acceso de la ciudadanía a la justicia, la forma en que resuelve los casos y las cuestiones sobre su calidad, que comprometen la formación de planes de educación legal²⁵. Al costado habrá, sin duda, una larga lista de asuntos que deberán discutirse²⁶, pero necesitamos, en tanto comunidad, ejes sencillos que den sentido y alcance institucional a las medidas que puedan adoptarse²⁷.

Necesitamos abrir espacios para que la justicia pueda ocupar el lugar que le corresponde como servicio útil para la ciudadanía y canal eficiente de formación de jurisprudencia.

²⁵ Imposible dejar de notar que en lo que se refiere a la calidad de las decisiones judiciales, la propuesta de la Corte Suprema sobre el reforzamiento de la Academia de la Magistratura resulta fundamental.

²⁶ En una lista corta, está la revisión de las formas de intervención del Ministerio Público en casos civiles; la de las competencias de las fiscalías por tipo de delitos; la implementación del Código Procesal Penal en Lima; la revisión de los procesos de protección a mujeres en casos de acoso, entregados ahora a los jueces de familia; entre otros muchos.

²⁷ Como ha sido, por ejemplo, suprimir la intervención de las fiscalías en los procesos contencioso administrativos.

Parte II

Sociedad y democracia



Leyla Bartet
Carlos Leyton M.
Antonio Madariaga R.
Gissela Ottone C.
Cecilia Tovar S.

Cambios en la Iglesia católica

Cecilia Tovar S.

Sumilla

El nombramiento del nuevo arzobispo de Lima, Carlos Castillo Mattasoglio, ha traído nuevos aires a la capital del país, los que se han visto en su discurso programático al iniciar su ministerio, el 2 de marzo de este año, así como en sus acciones en estos dos primeros meses. El presente artículo analiza los cambios producidos en la jerarquía eclesiástica peruana durante el pontificado de Francisco, quien ha venido nombrando obispos renovadores en la línea del Concilio Vaticano II y de las Conferencias Episcopales de América Latina desde Medellín (1968) hasta Aparecida (2007).

EL NOMBRAMIENTO DEL NUEVO ARZOBISPO DE LIMA, Carlos Castillo Mattasoglio, el 25 de enero del 2019, ocurrió apenas un mes después de que el anterior arzobispo, el cardenal Juan Luis Cipriani, presentara su renuncia al papa, de acuerdo a la ley canónica, al cumplir 75 años de edad, el 28 de diciembre del 2018. Este nombramiento sorprendió a muchos no solo por su rapidez, sino también por el tipo de persona elegida para el cargo: un párroco y profesor de teología, del clero secular, y no un obispo o arzobispo de otra circunscripción eclesiástica, con una carrera eclesiástica establecida.

Parece que justamente esas dos características fueron tomadas en cuenta en su nombramiento: ser un párroco, es decir, un sacerdote cercano a la gente y al trabajo pastoral (Carlos Castillo fue párroco en barrios populares como Tablada de Lurín y en San Lázaro, y trabajó en la pastoral juvenil); y tener una buena formación teológica (el nombrado se doctoró en teología en la Universidad Gregoriana en Roma, dirigida por los jesuitas, y es profesor de teología en la Pontificia Universidad Católica del Perú). Y fue muy significativo que quien lo presentara como candidato en la ceremonia de consagración del 2 de marzo en la Catedral de Lima, en acto previsto por el protocolo, fuera el P. Gustavo Gutiérrez, conocido como fundador de la teología de la liberación,

de quien Carlos Castillo se declara discípulo. Ciertamente, algo que no habríamos considerado posible unos meses antes.

Desde su ordenación episcopal el 2 de marzo, el nuevo arzobispo ha mostrado una actitud muy diferente a la de su predecesor. Su sencillez y su sonrisa contagiosa llevaron a hablar del «arzobispo alegre»¹, que deja atrás la imagen de una autoridad que condena y censura. En su discurso inaugural, que fue programático, explicó el sentido de haber llegado desde el templo de San Lázaro (que fue barrio de indios y leprosos) hasta la catedral². Manifestó su intención de «construir esa Iglesia hospital de campaña», «una Iglesia cercana y amiga» que realice «el sueño de Francisco» de «una Iglesia pobre para los pobres».

En un momento como el actual, de crispación entre la Iglesia, las autoridades estatales y otras confesiones religiosas, en particular en torno a la educación, Castillo señaló que desea una Iglesia «abierta a la sociedad civil, sus búsquedas y puntos de vista laicales (...) respetando su legítima autonomía, sin recurrir a ningún elemento manipulador, ni interés de parte, sino atendiendo únicamente al bien común».

En el contexto de los abusos sexuales por parte del Sodalicio de Vida Cristiana³ y del enjuiciamiento de dos periodistas que los denunciaron, demandó con firmeza: «Una Iglesia signo de credibilidad, que actúa con transparencia, que afronta los problemas y no los esconde, que reconoce sus errores, pecados y hasta delitos, si existen, y los enfrenta con toda justicia y verdad».

De manera especial, la acción de la Iglesia ha de ejercerse en la defensa y la toma de partido en favor de las víctimas, sobre todo menores, y en contra de los abusadores del clero y de sus encubridores. ¡Nunca la Iglesia, y menos aún la jerarquía eclesial, puede ser cómplice de los abusadores y

¹ Zileri, Marco. «El Arzobispo Alegre». *caretas.pe*, Lima, 7 de marzo del 2019.

² Esta y las demás referencias citadas están tomadas de la página oficial de Facebook del Arzobispado de Lima. Ver en: bit.ly/30P4LRJ

³ Su nombre es Sodalitium Christianae Vitae.

de los abusos! ¡Sin transparencia, la Iglesia no podrá ser creíble! Por eso debe adelantarse a denunciar y exponer los hechos graves y escandalosos.

Además, llamó a ejercer la profecía episcopal, y a agradecer la profecía, entre otros, «de los periodistas que han denunciado con claridad los horrores de la pedofilia y de la corrupción».

No solo expresó intenciones, sino que las llevó a la acción. Al mes siguiente, el 10 de abril, el Arzobispo de Lima firmó con el Presidente de la Conferencia Episcopal Peruana –hecho muy inusual– un comunicado «ante la decisión de la Jueza del Primer Juzgado Unipersonal Penal de Piura, en el caso de un periodista que ha buscado esclarecer la verdad sobre el accionar del Sodalitium», donde manifiestan:

1. El Papa Francisco nos pide enfáticamente priorizar la comprensión y atención a las víctimas de todo tipo de abuso, condenando cualquier tipo de complicidad.
2. El mismo Santo Padre ha alabado y agradecido la labor de los periodistas que, mediante sus investigaciones, contribuyen a denunciar los abusos, a castigar a los victimarios y a asistir a las víctimas. Subraya el Papa que la Iglesia necesita de su ayuda en esta difícil tarea de luchar contra este mal.
3. El clima cuaresmal de conversión y misericordia mueva a todos a la máxima transparencia para que los delitos se reconozcan y sea posible la justa reparación. Finalmente, reiteramos nuestra solidaridad y cercanía con las víctimas, con sus familiares y con sus defensores.

Después, en la tradicional ceremonia del Jueves Santo, entre las 12 personas a las que el arzobispo lavó los pies, se encontraba una víctima del Sodalicio, junto a la emblemática figura de lucha contra el feminicidio, Arlette Contreras, y la madre de Eyvi Agreda.

Además de elegir a Castillo como arzobispo, con gran celeridad el papa ha nombrado dos nuevos obispos auxiliares para Lima: el P. Ricardo Augusto Rodríguez Álvarez y el P. Guillermo Teodoro Elías Millares, ambos muy cercanos colaboradores del nuevo arzobispo. Uno de los obispos auxiliares del anterior arzobispo Cipriani, Adriano Tomassi, presentó su renuncia.

Una consecuencia del nombramiento de un nuevo arzobispo en Lima es que este pasa a ser la autoridad encargada del Seminario Santo Toribio y de la Facultad de Teología. Sobre ello, cabe recalcar que la formación de los sacerdotes es un aspecto muy importante en el funcionamiento de la Iglesia, pues esta es todavía muy clerical, como lo ha denunciado el propio papa Francisco.

Aunque el cambio en el arzobispado de Lima reviste una significación especial, por ser la arquidiócesis primada y capital del país, hay que recordar que otro nombramiento muy importante fue el de un segundo cardenal para el Perú, hecho inédito en nuestro país: Mons. Pedro Barreto Jimeno, jesuita y arzobispo de Huancayo, fue creado cardenal el 29 de junio del 2018. Su figura adquirió inmediatamente un gran peso y sus declaraciones y actitudes fueron leídas como diferenciadas del otro cardenal, cuya voz ya no será la única que resuene⁴. El nuevo cardenal Barreto es reconocido como defensor del ambiente y es uno de los fundadores de la Red Eclesial Pan Amazónica (Repam), que reúne a las Iglesias de los países amazónicos. Por eso es una de las figuras claves ante el próximo Sínodo Panamazónico, que el Papa Francisco ha convocado para octubre de este año, con el fin de defender a los pueblos indígenas y el biodiverso territorio de la Amazonía.

Por otro lado, el 30 de enero del 2016 es nombrado Obispo Auxiliar de Huancayo el P. Carlos Alberto Salcedo Ojeda, jaujino, de la congregación de los Oblatos de María Inmaculada, siendo dicho nombramiento un claro soporte para el trabajo del hoy cardenal Barreto.

Para estos nombramientos un factor a considerar ha sido el cambio del Nuncio Apostólico (embajador de la Santa Sede) en el Perú, pues el 16 de junio del 2017, Nicola Girasoli, cercano amigo del

⁴ Cipriani, además, acaba de perder el espacio que tenía los sábados en *RPP* radio y TV, desde donde predicaba un mensaje sumamente conservador, no solo en lo eclesial sino también no pocas veces en lo político.

papa Francisco, reemplazó al más bien conservador James Patrick Green, quien fue nuncio desde octubre del 2011 hasta abril del 2017.

Hay que señalar, en verdad, que desde hace varios años, durante el pontificado de Francisco, se han dado numerosos nombramientos de obispos en el Perú, reemplazándose figuras conservadoras por otras personas más abiertas a una renovación eclesial y comprometidas con el Concilio Vaticano II y la trayectoria de la Iglesia Latinoamericana desde la Conferencia de Medellín (Colombia 1968) hasta la de Aparecida (Brasil 2017), de opción por los pobres y transformación de las estructuras injustas.

Señalemos algunos de estos nombramientos:

El primero, muy importante, fue el del nuevo arzobispo del Cusco, Richard Alarcón, el 27 de octubre del 2014, en remplazo del Mons. Ugarte, del Opus Dei. Alarcón era obispo de Tarma desde el 2001. El 2012 fue elegido presidente de Cáritas del Perú. En la 111ª Asamblea Plenaria, celebrada del 5 al 9 de marzo del año 2018, fue elegido como presidente de la Comisión Episcopal de Liturgia para el trienio marzo 2018 a enero 2021. Su presencia en Cusco ha significado un cambio fuerte en las orientaciones pastorales de la arquidiócesis y en el seminario que forma a los sacerdotes.

Durante muchos años el sur andino fue una región pastoral ejemplar. Reuniendo a la Arquidiócesis del Cusco, a la Diócesis de Puno y a las Prelaturas de Ayaviri, Sicuani y Juli, principalmente, tuvo una destacada labor social en defensa de la población y de sus demandas, así como de los derechos humanos en el tiempo de la violencia⁵. Durante el pontificado de Juan Pablo II se desmanteló ese trabajo, nombrando obispos del Opus Dei en Cusco y Juli, y del Sodalicio de Vida Cristiana en Ayaviri. El Instituto de Pastoral Andina (IPA), con su conocida revista *Allpanchis*, cayó en manos del Sodalicio que, además de desvirtuar, vendió el local que se

⁵ Cf. Jara, Lupe. «El Sur Andino, una Iglesia que responde a los signos de los tiempos». En: Cecilia Tovar, ed. *Ser Iglesia en tiempos de violencia*. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones (CEP) - Instituto Bartolomé de las Casas (IBC), 2006.

había conseguido con mucho esfuerzo. Asimismo, los seminarios del Cusco y Juli fueron tomados por personas conservadoras y se censuró la lectura de libros considerados inconvenientes. Sin embargo, los agentes pastorales y laicos de la región continuaron su labor a pesar de las dificultades⁶.

Estos nombramientos del papa Francisco significan un giro en el sur andino. En efecto, además del Cusco, otro nombramiento reciente (noviembre del 2018) es el del P. Ciro Quispe López, cusqueño, como Obispo de la Prelatura de Juli, en reemplazo de Ortega, del Opus Dei. El P. Quispe estudió teología en Roma en las conocidas universidades Angelicum (dominicos) y Gregoriana (jesuitas). Desde el 2016, es Director de Estudios del Seminario Mayor San Antonio Abad en la Arquidiócesis de Cuzco.

En Ayaviri, mientras tanto, el obispo Martin Schmallhausen, del Sodalicio de Vida Cristiana, quien había asumido la prelatura con un equipo de sodálitos que deshicieron el trabajo de décadas de los prelados anteriores, se ha retirado de ese grupo y ha criticado públicamente hace unos días los abusos cometidos. Estos fueron denunciados por las víctimas y por los periodistas Pedro Salinas y Paola Ugaz, enjuiciados por el arzobispo de Piura, José Antonio Eguren, miembro del sodalicio, quien recientemente ha desistido de las demandas. Ambos hechos muestran un cambio en el sentimiento de poder que ha caracterizado al Sodalicio de Vida Cristiana durante los últimos años.

Otro factor para la región sur andina es que muy recientemente el papa ha creado la nueva Prelatura de Huancané, Puno, con territorios desprendidos de las Prelaturas de Ayaviri y Juli, nombrando como su primer obispo al P. Giovanni Cefai, Misionero de San Pablo. El nuevo obispo electo nació en Zebbug, Malta, y es licenciado en Teología Pastoral por la Universidad de Malta. En el Perú fue párroco en Arequipa y Superior Regional de la Sociedad

⁶ Constituyeron el Instituto Sur Andino de Información y Acción Social (Isaias) para seguir realizando los cursos de formación y reuniones de reflexión.

Misionera de San Pablo en Perú. Otro ejemplo de párroco con sentido pastoral y buena formación elegido por el papa Francisco.

Cabe recalcar que el Opus Dei, además de lo mencionado, también ha perdido otras dos diócesis: la de Chiclayo, que tuvo por décadas con los monseñores Orbegozo y Moliné, y la de Chuquibamba, con Busquets.

En efecto, Robert Prevost, estadounidense de la Orden de San Agustín, fue nombrado Administrador Apostólico de Chiclayo el 3 de noviembre del 2014 y obispo de esa diócesis el 26 de septiembre del 2015. Prevost había sido enviado a la misión de Trujillo para ser el director del proyecto de formación común de los aspirantes agustinos de los Vicariatos de Chulucanas, Iquitos y Apurímac. De esta manera, durante dos sexenios, fue responsable de los procesos de planificación y dirección de la orden agustina a nivel mundial, y se conoce que tiene una relación cercana con Francisco.

El otro caso es el del P. Jorge Enrique Izaguirre, ancashino, de la congregación Holy Cross. Fue nombrado el 11 de mayo del 2015 nuevo Obispo Prelado de Chuquibamba, en reemplazo de Mario Busquets Jordá, ligado al Opus Dei. Izaguirre realizó estudios de filosofía en el Instituto Superior de Estudios Teológicos (ISET) Juan XXIII de Lima⁷ y los de teología en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Posee, además, un máster en Teología Pastoral por la Weston Jesuit School of Theology de Boston (EE.UU.). Ha trabajado en Chimbote y en Canto Grande (Lima), así como con personas privadas de libertad. En el marco de la 111ª Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Peruana fue elegido nuevo presidente de la Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS) para el período 2018 - 2020, en reemplazo del obispo de Ica, Héctor Vera,

⁷ El Instituto Superior de Estudios Teológicos (ISET) Juan XXIII de Lima fue formado por las congregaciones religiosas del Perú para ofrecer una formación más conciliar a sus miembros, diferente de la que se daba en la Facultad de Teología y en el Seminario Santo Toribio, de Lima.

del Opus Dei. Este cargo es muy importante para la presencia de la Iglesia en la sociedad y en la defensa de los derechos humanos.

Otra región pastoral que ha merecido atención especial del papa Francisco es la selva. En julio del 2014, el papa Francisco nombró al misionero dominico español David Martínez de Aguirre como Obispo Coadjutor del Vicariato Apostólico de Puerto Maldonado y en junio del 2015 sucede al monseñor Francisco Gonzáles, también dominico, como obispo titular. Martínez de Aguirre trabajó muchos años con los pueblos indígenas y fue miembro del directorio del Centro Cultural José Pío Aza, principal centro de publicaciones sobre la Amazonía del sur oriente peruano. Tuvo un papel destacado en la preparación y realización de la visita del papa Francisco al Perú en enero del 2018. Puerto Maldonado fue el primer lugar visitado por el papa, lugar desde donde no solo pronunció discursos impactantes, sino que se reunió en pie de igualdad con los Apus de las etnias, entre ellos Santiago Manuin, quien casi muere por los disparos recibidos en el llamado «baguazo».

También en la selva, esta vez en el norte, el jesuita Alfredo Vizcarra Mori fue nombrado el 11 de junio del 2014 como Vicario Apostólico de Jaén. En la 111^a Asamblea Plenaria celebrada del 5 al 9 de marzo del año 2018, Vizcarra fue elegido presidente de la Comisión Episcopal para los Laicos y Juventud, para el trienio marzo 2018 a enero 2022, cargo de gran trascendencia para la participación del laicado renovador, antes prácticamente excluido.

El franciscano cajamarquino Neri Menor fue nombrado Obispo de Huánuco el 12 de mayo del 2016 por el papa Francisco. El nuevo obispo estudió Filosofía y Teología en el Instituto Superior de estudios Teológicos Juan XXIII de Lima. En la 111^a Asamblea Plenaria es elegido como presidente de la Comisión Episcopal para la Catequesis y Pastoral Bíblica para el trienio marzo 2018 a enero 2021.

Otros nombramientos episcopales interesantes son:

El 25 de octubre del 2016 fue nombrado Obispo de Tarma el P. Luis Alberto Barrera, de la congregación de los combonianos. Nacido en Cajatambo, Lima, estudió Filosofía y Teología en el Instituto de Estudios Superiores Juan XXIII de Lima. Antes fue Superior Provincial de la Provincia de los Misioneros Combonianos para Perú y Chile. En la 111ª Asamblea Plenaria fue elegido como presidente de la Comisión Episcopal para la Familia, Infancia y Vida, para el trienio marzo 2018 a enero 2021.

El P. Arturo Colgan, de la congregación Holy Cross (que también dirige la prestigiosa Universidad de Notre Dame en Estados Unidos), fue nombrado el 13 de octubre del 2015 Obispo Auxiliar de la Diócesis de Chosica, cuyo titular, Mons. Strotmann, es actualmente el Secretario General de la Conferencia Episcopal. El P. Colgan trabajó antes en Chimbote como vicario general del Mons. Bambarén, fue párroco en Canto Grande (Lima) y Asesor Teológico del CEAS.

El P. Reinaldo Nann, alemán, miembro del Instituto Secular de los Sacerdotes Diocesanos de Schoenstatt, fue nombrado Obispo Prelado de Caravelí el 27 de mayo del 2017. El Obispo de Friburgo lo había enviado como misionero diocesano Fidei Donum a Lima, Perú, donde trabajó en la Diócesis de Carabayllo (Lima), en Trujillo y en el Vicariato Apostólico de San José del Amazonas. Hace poco escribió un artículo en el diario *El Comercio* criticando al Sodalicio de Vida Cristiana por los abusos de menores y el enjuiciamiento de dos periodistas por el Arzobispo de Piura⁸.

Aunque los obispos no son de ninguna manera los únicos actores en la Iglesia, sí tienen una autoridad importante y no son fácilmente cambiados. Por eso los nombramientos mencionados sí son significativos para un cambio en la Iglesia. Durante los 20 años del pontificado de Juan Pablo II los nombramientos tuvieron

⁸ Ver: «Reinaldo Nann, Obispo de Caravelí: ¿Pleitos entre obispos?». *La República*, Lima, 14 de abril del 2019. En: bit.ly/2Wpo70r

una marca muy conservadora. El Perú en un momento dado llegó a tener más de una decena de obispos del Opus Dei, a los que se sumaron dos del Sodalicio y varios de una orientación similar⁹.

Es claro entonces que corren nuevos tiempos en la Iglesia católica con la llegada del papa Francisco. Cabe recalcar que este fue elegido en un momento de crisis aguda por los abusos sexuales del clero contra miles de niños, niñas y adolescentes, que afectan fuertemente el prestigio de la Iglesia y desencadenan la cólera de las víctimas y de amplios sectores ante la negación de los hechos, el ocultamiento de los culpables y el maltrato a las víctimas durante décadas¹⁰. Además, los escándalos de corrupción y de lavado de dinero en las entidades financieras vaticanas también han contribuido a dicha crisis.

Otro factor importante para la llegada de Francisco al papado es que para el tiempo de su elección ya existía una Iglesia latinoamericana adulta, con una experiencia de fe, una pastoral, una reflexión teológica, mártires y comunidades que viven la opción preferencial por los pobres, desde la Conferencia del Episcopado Latinoamericano de Medellín, en 1968, hasta la de Aparecida, el 2007.

Francisco advierte la hondura de la crisis y la necesidad de una propuesta que marque un cambio muy fuerte. Lo primero que destaca son sus gestos: su presentación como obispo de Roma (y no como papa) tiene un sentido ecuménico ante otras Iglesias cristianas y de colegialidad ante los demás obispos católicos; su saludo sencillo; su pedido de que los fieles presentes en la Plaza de San Pedro lo bendigan; no vivir en el palacio; los autos modestos; entre otros, son señales de un estilo lejano del boato que antes rodeaba el cargo. Su cercanía y humanidad, lavar los pies de presas

⁹ Sin embargo, nunca el cardenal Cipriani logró ser elegido presidente de la Conferencia Episcopal; su estilo despertaba resistencias entre los moderados.

¹⁰ Cf. Tovar, Cecilia. «La crisis de los abusos sexuales en la Iglesia». *Páginas*, n.º 253. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones (CEP), 2019, pp. 36-45.

mujeres (una de ellas musulmana), el primer viaje a Lampedusa (donde llegan las pateras de los africanos que arriesgan su vida en el Mediterráneo) y su apoyo a los migrantes, muestran en concreto las causas que apoya. Su orientación también se revela en que canoniza a Juan XXIII, sin un milagro, al mismo tiempo que a Juan Pablo II, cuyo caso ya estaba listo; en que impulsa la canonización de Mons. Romero y de otros mártires latinoamericanos, como Mons. Angellelli; en que escribe a un joven abusado por clérigos en España; en que recibe a un transexual y a su novia en el Vaticano; en que concede entrevistas, cosa inédita; etc. Así pues, su aprobación por la gente es muy alta. Es un actor muy importante en el escenario mundial ante la crisis económica, denunciando una economía que mata (*Exhortación apostólica Evangelii Gaudium*¹¹, 53), y ante la destrucción del planeta, con la publicación de su encíclica *Laudato Sí*.

El papa Francisco, en su primera entrevista al P. Spadaro, de la revista *Civiltà Cattolica*, denuncia que la Iglesia ha puesto acento excesivo en los temas de la sexualidad y señala que eso debe cambiar, porque no todas las enseñanzas tienen la misma importancia; hay una jerarquía de verdades (*Exhortación apostólica Evangelii Gaudium*, 48).

Francisco, en cambio, va a lo esencial del mensaje evangélico, lo dice en su primera reunión con los periodistas: «Cómo quisiera una Iglesia pobre y para los pobres», y lo propone en su *Exhortación apostólica Evangelii Gaudium* (198). Pone al centro el Evangelio, Jesús, el amor de Dios (*Exhortación apostólica Evangelii Gaudium*, 34-37) y la misericordia (más aún, convoca a un jubileo de la misericordia¹²). Pide una Iglesia que no condena sino de puertas

¹¹ Francisco. *Exhortación apostólica Evangelii Gaudium del santo padre Francisco a los obispos, a los presbíteros y diáconos, a las personas consagradas y a los fieles laicos sobre el anuncio del evangelio en el mundo actual*. Ciudad del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana, 2013.

¹² El 13 marzo del 2015.

abiertas (*Exhortación apostólica Evangelii Gaudium*, 38-46), una Iglesia que salga de sí misma, que es un hospital de campaña en medio de un mundo herido por el sufrimiento y la injusticia.

Un rasgo fundamental de su pontificado es que retoma temas centrales del Concilio Vaticano II, puesto de alguna manera en la congeladora durante el largo pontificado de Juan Pablo II. Dice Francisco:

El Concilio fue una bella obra del Espíritu Santo (...). Pero después de 50 años, ¿hemos hecho todo lo que nos dijo el Espíritu Santo en el Concilio? ¿En esa continuidad del crecimiento de la Iglesia que fue el Concilio? No. No queremos cambiar. Más aún, hay voces que quieren retroceder. Esto se llama ser testarudos, esto se llama querer domesticar al Espíritu Santo, esto se llama volverse tontos y lentos de corazón¹³.

Los sínodos¹⁴ sobre la familia del 2014 y del 2015 muestran la voluntad de Francisco de abordar con apertura un tema importante para los laicos, además de enfatizar la misericordia y la conciencia personal. Envía un cuestionario para que todos los fieles respondan e invita a los obispos a hablar con franqueza (parresía) y escuchar con humildad; no hay temas censurados como en anteriores sínodos y se da un real debate. El 5 agosto del 2015 sostiene que los divorciados vueltos a casar «no están excomulgados» y «forman parte de la Iglesia»¹⁵. Luego retoma las ideas de esos sínodos y escribe exhortaciones apostólicas. La más conocida es *Amoris Laetitia* (La alegría del amor).

Los sectores conservadores lo han atacado fuertemente ya que permanecen aferrados a una moral cerrada que no tiene en cuenta la realidad de las familias ni la conciencia de los fieles, como el ex nuncio en Estados Unidos, Carlo María Viganò, al que

¹³ Francisco en la homilía en Santa Marta el 16 abril del 2013.

¹⁴ Los sínodos son reuniones de obispos de todo el mundo elegidos por las conferencias episcopales.

¹⁵ En la primera audiencia general de los miércoles tras el descanso veraniego del 2015.

respaldaron más de dos decenas de obispos de ese país y de varios otros. También se oponen a Francisco laicos poderosos. El último caso es el del exasesor de Donald Trump, Steve Bannon¹⁶, y otros que lo consideran «malo para los negocios».

Francisco, a pesar de los ataques y sumado a lo dicho anteriormente, cambia el manejo de los abusos sexuales; destituye obispos y hasta cardenales por esos delitos¹⁷; escribe cartas sobre el tema¹⁸; llegando incluso a realizar una cumbre en febrero de este año, la primera en la historia, con los presidentes de las Conferencias Episcopales de todo el mundo, donde los testimonios de las víctimas tuvieron un papel central. Luego propone políticas para el Vaticano como ejemplo para las demás diócesis.

Para concluir, es importante mencionar que el cambio en la Iglesia es difícil porque es una institución de dos mil años, con enseñanzas acumuladas en muy diversos contextos; en su seno coexisten diversas corrientes de pensamiento que a veces chocan; tiene dirigentes cuasi vitalicios (la renuncia del papa Benedicto XVI fue algo inédito en mucho tiempo); entre otras importantes características. Pero aun así, el Evangelio sigue siendo su referente fundamental, fuente que puede inspirar una renovación como la que promovió el Concilio Vaticano II y que ahora está llevando a cabo el papa Francisco.

¹⁶ Según el editorial del *National Catholic Reporter*, del 23 de abril último: «Now Bannon is setting his providential magic on the Vatican, taking a shot at the pope, with the help of wealthy American and European Friends».

¹⁷ Es el caso del Card. McCarrick, de Estados Unidos, pero antes hubo varios otros.

¹⁸ Ver: Carta del santo padre Francisco al pueblo de Dios que peregrina en Chile (31 de mayo del 2018); Carta del santo padre Francisco al pueblo de Dios (20 de agosto del 2018); y Carta del santo padre Francisco a los Obispos de la Conferencia Episcopal de los Estados Unidos de Norte América (1 de enero del 2019).

Macrorregión sur, conflictos y desarrollo territorial

*Carlos Leyton M.**

Sumilla

Los conflictos asociados con la explotación de recursos naturales merecen especial atención, por cuanto estos no solo se relacionan con las demandas legítimas de la población (especialmente las relacionadas al uso del agua y la afectación del medioambiente, las causas de mayor significación en la generación de conflictos sociales), sino también, en algunos casos, con la participación de actores sociales que, envueltos en las vestiduras de líderes o políticos, persiguen un beneficio personal únicamente.

Por estas razones y otras, es necesario que la gestión de los conflictos sea un tema prioritario para las autoridades en términos de fijación de políticas públicas, además de ser tratado de manera profesional. Hay un sinnúmero de experiencias que muestran como el mal manejo de un conflicto escala a posiciones de violencia inadmisibles. Es preciso remarcar que la conflictividad social no solamente afecta la paz y tranquilidad necesarias para el desarrollo de todas las actividades de una sociedad, sino también la gobernabilidad y legitimidad de las autoridades en todos sus niveles.

EN LA MACRORREGIÓN SUR SE REPORTARON, a inicio del presente año, 53 conflictos¹, cifra que la coloca como la macrorregión de mayor conflictividad comparada con las otras tres, según la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). En el sur, el Cusco reporta la mayor conflictividad con 16 controversias, seguido de Apurímac con 14 casos, Puno con 13 casos, luego Arequipa con nueve, Tacna con cinco, Madre de Dios con tres y, finalmente, Moquegua con dos conflictos. De los conflictos reportados, 35 de ellos están relacionados con asuntos mineros y seis asociados a recursos hídricos.

Los conflictos asociados con la explotación de recursos naturales merecen especial atención, por cuanto estos no solo se relacionan con las demandas legítimas de la población, sino también, en algunos casos, con la participación de actores sociales que, envueltos en las vestiduras de líderes o políticos, persiguen un beneficio personal únicamente. Es importante resaltar, además, que los temas relacionados con el uso del agua y la afectación del

* Este texto se elabora en base al trabajo realizado por el autor, con la colaboración del Mg. César Chávez. Ver: Chávez, César. *Puno en el siglo XXI: Desarrollo, ambiente y comunidades*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rural (SER), 2019.

¹ Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). «Unidad territorial sur». *Willaqñiki*, n.º 02-2019. Lima: PCM, 2019, pp. 13-14.

medioambiente son las causas recurrentes de mayor significación en la generación de conflictos sociales.

Por estas razones y otras, es necesario que la gestión de los conflictos sea un tema prioritario para las autoridades en términos de fijación de políticas públicas, además de ser tratado de manera profesional. Hay un sinnúmero de experiencias que muestran como el mal manejo de un conflicto escala a posiciones de violencia inadmisibles. Es preciso remarcar que la conflictividad social no solamente afecta la paz y tranquilidad necesarias para el desarrollo de todas las actividades de una sociedad, sino también la gobernabilidad y legitimidad de las autoridades en todos sus niveles.

Como un ejemplo se analiza la situación de los conflictos en Puno. Ahí se reportan 13 conflictos sociales monitoreados por la SGSD de la PCM. Dicha institución desarrolló desde agosto del 2017 un bagaje conceptual y metodológico con los que gestiona la conflictividad a nivel nacional. En líneas generales, de los 13 conflictos reportados en la región de Puno, cuatro están calificados en la etapa de «preconflicto»². Entre estos, los más significativos son: la demanda de cumplimiento de los acuerdos entre la población del distrito de Paratía y la empresa minera Ciemsa (aun cuando se firmó una adenda de acuerdos, el alcalde requiere la instalación de una mesa de desarrollo con el propósito de identificar las principales demandas de la población en relación con servicios básicos); y el conflicto que rechaza el proyecto Vilavilani II (que en la actualidad ejecuta el Gobierno Regional de Tacna).

Por otro lado, en la etapa de «conflicto»³ están reportados en Puno cinco casos: la población del distrito de Nuñoa rechaza el

² Preconflicto, es la etapa de germinación de un potencial conflicto social, donde se evidencia un desacuerdo entre dos o más actores sociales, y que se expresa a través de mecanismos formales e institucionales. SGSD -PCM.

³ Conflicto, situación de desacuerdo entre los actores involucrados y se expresa a través de acciones públicas de protesta, constituyendo un riesgo al orden público y

proyecto minero Santo Domingo (que se encuentra en fase de exploración); las comunidades campesinas de Ocuvi y Vilavila de la provincia de Lampa se oponen al proyecto minero Aruntani (bajo el argumento de la contaminación ambiental que produce en su territorio); el enfrentamiento entre la comunidad y los mineros informales de la cuenca del Ramis (por los efectos ambientales y sociales que produce esta actividad); el conflicto entre la población de los distritos de Coata, Huata y Capachica y la Municipalidad de San Román, y la empresa prestadora de servicios SEDA de Juliaca (que solicitan se deje de verter aguas residuales al río Coata dado que estas poblaciones usan su caudal para consumo humano); y el conflicto entre la provincia de Melgar contra las mineras Aruntani y Ciemsa (por la contaminación que producen en su territorio).

Finalmente, en la etapa de «posconflicto»⁴, en Puno se reportan cuatro casos: sobre el cumplimiento de los acuerdos de la mesa de diálogo entre la comunidad de Ajoyani y la empresa Minsur (especialmente a lo que se refiere con la creación de puestos de trabajo); la población del distrito de Huacullani, provincia de Chucuito, liderados por el presidente del Frente de Defensa de la Zona Sur de Puno, Walter Aduviri, se oponen a la minera Santa Ana de la empresa Bear Creek Mining (aduciendo contaminación severa, estallando una crisis de proporciones cuando pobladores aimaras que estaban pernoctando frente a instituciones públicas las siniestraron); los distritos de San Gabán y Ayapata tienen una disputa territorial con la región Madre de Dios (ambos reclaman como parte de su territorio al poblado de Loromayo); y, finalmente, las autoridades y población del distrito de Corani demandan al gobierno el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la mesa de

al acceso de los derechos de la población, pudiendo devenir en crisis, que es la ruptura del orden jurídico. SGS - PCM.

⁴ Posconflicto, etapa posterior a la crisis en donde se restaura el orden público y se restituyen las condiciones afectadas que facilitan la restauración del diálogo. SGS - PCM.

trabajo (especialmente lo que se refiere a los proyectos identificados como inversión pública).

Cabe recalcar en este punto que constantemente se alude a un conflicto irreconciliable entre representantes de la cultura quechua y los de la cultura aimara. En la descripción de los conflictos del párrafo anterior, el único caso donde se identificaron plenamente las diferencias entre aimaras y quechuas es el relacionado con la oposición de la población de Huacullani al proyecto minero Santa Ana. En ninguno de los demás conflictos reportados se hace mención expresa o indirecta a un conflicto entre pobladores de estas dos culturas.

Así pues, si bien existen diferencias culturales, ellas no son motivo o causa para la generación de un conflicto social. Es más, cotidianamente vemos convivir en las actividades propias de una sociedad (producción, comercialización, educación, salud, recreación, etc.) a integrantes de tales colectivos, no viéndose el enfrentamiento que se dice hay. En un resumen de la cosmovisión⁵ de estas dos culturas, puede resaltarse lo siguiente: los aimaras conciben la realidad como una dualidad, además de existir la complementariedad y la reciprocidad entre los pares, siendo estos estos tres principios los que ordenan el cosmos aimara; en tanto que los quechuas conciben su cosmovisión como una plena convivencia armónica consigo mismo y con sus semejantes, con la naturaleza y con las deidades. Se podría concluir que en estas dos cosmovisiones lo que existe es una conjunción interesante que no brinda sustento a un conflicto entre ambas.

Entre los conflictos descritos, es en el de Huacullani donde hay un aprovechamiento explícito de la condición de aimara o

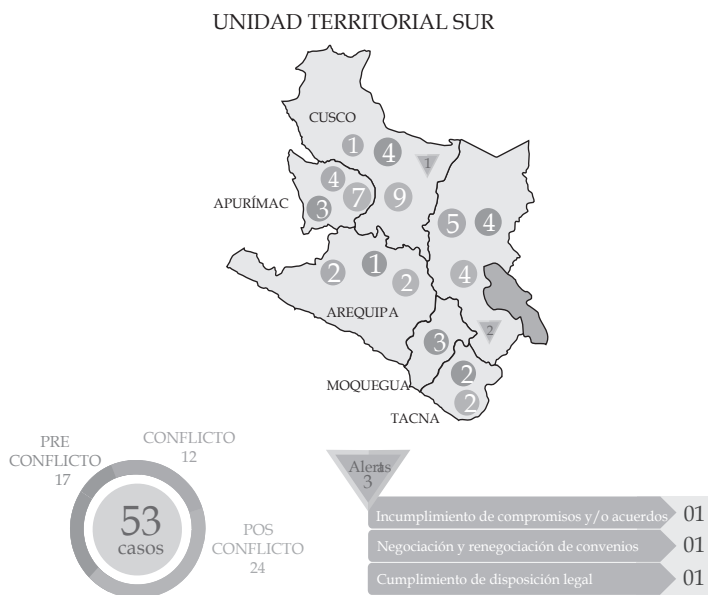
⁵ Tomado del trabajo: Tumi, Alberth; Neyra, Idaluz; Sánchez, Clodoaldo; Perlas, Jaime y Machaca, Pedro. *Aymaras y quechuas: gobernabilidad, representación política y conflictos sociales en quechuas y aimaras del altiplano puneño* (grupo de trabajo del doctorado con mención en Ciencias Sociales, Gestión Pública y Desarrollo Territorial). Puno: Universidad Nacional del Altiplano, 2018.

quechua. En este caso, lo que se ha venido observando es, más bien, la utilización política de estos colectivos sociales, de una manera irresponsable, exacerbando nacionalismos. Fue el presidente del Frente de Defensa de la Zona Sur de Puno, Walter Aduviri, quien lideró la protesta y manipuló la condición cultural. Es indudable que todos tienen derecho a su identidad, pero no en nombre de este derecho lograr beneficios mediante el uso de la violencia. Lo que sí se aprecia es que los líderes que encabezaron movilizaciones legítimas han sido, en su mayoría, candidatos políticos y algunos de ellos autoridades, como es el caso del actual gobernador regional. El espejo utilizado para este fenómeno es indudablemente la situación política de Bolivia.

Todas las relaciones humanas sin excepción pueden atravesar momentos críticos y devenir en conflictos, sin embargo, cuando dos o más actores consideran que sus derechos e intereses están siendo mellados, se debe promover el diálogo como el medio más efectivo para la restauración de la armonía. Muchas veces son conceptos mal entendidos los que generan violencia, viéndose esta como el único camino de solución, o también pueden ser intereses ocultos distintos a los intereses de la población.

A continuación, se muestra el resultado del análisis realizado por la SGSD hasta el mes de febrero del presente año, donde se muestra que en cada uno de los departamentos de la macrorregión sur, hay uno o más conflictos en los diferentes niveles de clasificación desarrollado por esta institución

Gráfico n° 1
Conflictos según nivel de desarrollo identificados por la
Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) de la Presidencia
del Consejo de Ministros (PCM) en el mes de febrero del 2019



Fuente: Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). «Unidad territorial sur». *Willaqñiki*, n.º 02-2019. Lima: PCM, 2019, p. 13.

La macrorregión sur

La macrorregión sur representa el 26.9% del territorio nacional, es decir, 345 336.87 km². Tiene una población total de 4 812 087 habitantes, según datos del censo del 2017, y una densidad poblacional de 13.9 hab./km². De esta población, 43% reside en centros poblados de más de 10 000 habitantes, lo que significa que si bien la concentración poblacional a nivel nacional ha crecido en algunas ciudades, en particular en la zona de la costa, este fenómeno no se ha reproducido en algunos departamentos como en Cusco, Puno y Apurímac.

Mapa n° 1
Macrorregión sur del Perú

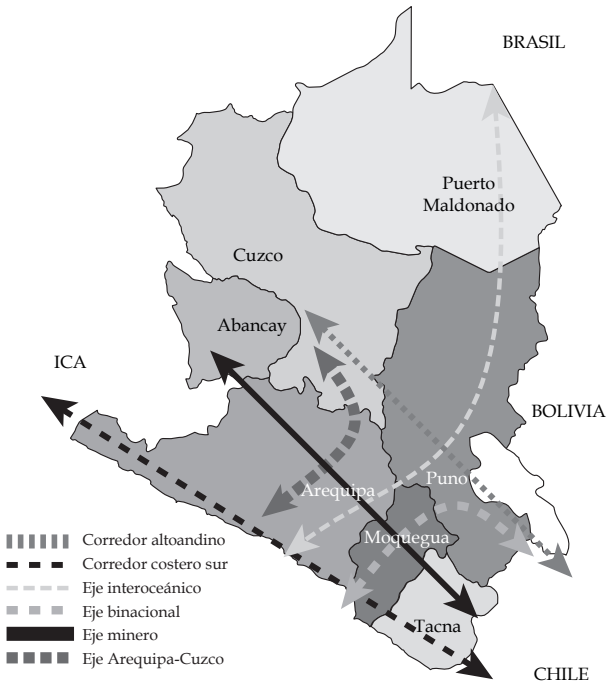


La macrorregión sur está compuesta por siete departamentos: Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna, con un total de 51 provincias y 470 distritos.

En este contexto, la macrorregión tiene una ocupación relativamente heterogénea de su territorio a nivel poblacional. La ciudad con más de 800 mil habitantes es Arequipa; la ciudad con más de 400 mil habitantes es Cuzco; luego vienen las ciudades entre 100 y 300 mil, que son Puno, Juliaca, Tacna y Puerto Maldonado; y, finalmente, hay 17 ciudades que tienen entre 100 y 10 mil habitantes.

El sistema de ciudades descrito tiene como soporte material a los ejes integradores, tal como se aprecia en el mapa n° 2, siendo estos el substrato de conectividad sobre el cual se sostiene el modelo de desarrollo territorial de la macrorregión.

Mapa n° 2
Ejes integradores de la macrorregión sur del Perú



Son tres los ejes longitudinales o paralelos con la costa pacífica. El primero es el eje costero del sur, que atraviesa tres regiones: Tacna, Moquegua y Arequipa, utilizando tanto la vía Panamericana como la Costanera, permitiendo acceder al mayor mercado de bienes y servicios del Perú, que es la ciudad de Lima. Por otro lado, este eje da acceso a los dos puertos marítimos más importantes del sur del país: Ilo y Matarani (principalmente de productos agroindustriales y minerales), constituyendo el par portuario de salida de bienes a la cuenca del océano Pacífico. Cabe indicar que a estos puertos no solo llegan productos de la macrorregión sur, sino también de Bolivia y Brasil.

Luego se identifica el eje denominado corredor minero⁶, que conecta a todas las regiones de la macrorregión sur, a excepción de Madre de Dios. Este eje da soporte a la producción minera de la macrorregión –que es el sector productivo con mayor aporte al Valor Agregado Bruto (VAB)– y otorga acceso a mercados nacionales (bienes y servicios) e internacionales (exportación de minerales, bienes y servicios). Este eje atiende a cinco de las explotaciones mineras de cobre más importantes del Perú: Cerro Verde en Arequipa, Las Bambas en Apurímac, Cuajone en Moquegua, Toquepala en Tacna y Antapacay en Cusco, sumándose en el futuro Quellaveco. En otras palabras, este eje soporta el 51% de la producción de cobre del país.

El tercer eje es el denominado corredor alto andino en la macrorregión sur, el mismo que forma parte de la carretera longitudinal de la sierra sur, que parte desde Junín (192.54 km), pasando por Huancavelica (101.5 km), Ayacucho (318.25 km), Apurímac (355.70 km), Cusco (276.80 km) hasta Puno (358.23 km),

⁶ Respecto de la minería, en el país se concede mayor importancia al sector minero metálico, sin embargo, dado el avance tecnológico reciente se ha notado un crecimiento e importancia del sector no metálico, como es la explotación de litio en Puno y boratos en Arequipa.

para luego, y finalmente, conectarse con Bolivia. De los 1511.67 kilómetros que corren el territorio nacional, 990.73 corresponden a tres regiones de la macrorregión. Así pues, esta vía da acceso a zonas de producción agropecuaria, minera, artesanal, entre otras, y también de los productos agropecuarios que tienen como destino principal los mercados de la macrorregión y Lima.

Es necesario mencionar que, dadas las características informales en que se realizan, así como la ausencia de información estadística, no se han considerado las actividades y territorios de producción minera informal de zonas como Madre de Dios, Puno y Caravelí. Aunque estas se hallan integradas a los flujos económicos regionales y tienen una importancia significativa, especialmente en lo que se refiere al impacto en el desarrollo económico urbano, es difícil cuantificar su aporte, más aún el caso específico del ingreso familiar macrorregional.

Por otro lado, tenemos los ejes transversales. El primero es el tramo vial entre Arequipa - Cusco, que va por Imata, La Pulpera, Sicuani, Andahuaylillas y Cusco, con 486 km en total. También es posible llegar al Cusco desde Arequipa, vía Juliaca, haciendo un recorrido de 610 km, la mayoría de ellos asfaltados. Este eje recibe el mayor flujo vehicular de la macrorregión.

El segundo eje transversal es el denominado binacional, que atraviesa dos regiones: Moquegua y Puno (marginalmente a Tacna), con una extensión de 392 km en total. Se inicia en Ilo y llega hasta Desaguadero, conectando luego con la red vial de La Paz, Bolivia. Tiene un intenso movimiento de carga, especialmente minerales, desde Bolivia al puerto de Ilo.

El tercer eje transversal es el de la interoceánica Perú - Brasil. El uso de este eje conecta los puertos peruanos de Marcona, Matarani e Ilo, hasta Iñapari, frontera con Brasil y Bolivia. En ese sentido, es posible hacer tres recorridos: a) Marcona - Cusco - Puerto Maldonado - Iñapari, con un total de 1441 km; b) Matarani - Arequipa - Juliaca - Puerto Maldonado - Iñapari, con 1158 km; y

c) Ilo - Moquegua - Puno - Juliaca - Puerto Maldonado - Iñapari, con 1192 km.

Asimismo, se cuenta con una línea férrea que va desde Mollendo hasta el Cusco, pasando por Juliaca. En la actualidad, esta sirve fundamentalmente para el transporte de bienes (concentrado de minerales) y, recientemente, para el transporte de pasajeros (orientado prioritariamente al turismo).

La macrorregión sur dispone de cinco aeropuertos que reciben vuelos comerciales de manera regular, ubicados en las ciudades de Arequipa, Cusco, Juliaca, Tacna y Puerto Maldonado⁷. Estos pueden operar con aviones de carga para trasladar producción agropecuaria de exportación, para lo cual es necesario contar con infraestructura y equipamiento básico de «frío», el cual solo es ofrecido por el aeropuerto de Arequipa.

Dinámica del desarrollo económico de la macrorregión sur

Después de haber descrito las características territoriales más saltantes y su relación con el sistema de ciudades de la macrorregión sur, teniendo como referencia la población por región y los ejes viales que conforman la malla de integración, tanto al interior como con el resto del país, ahora se hará un breve resumen de los aspectos económicos más resaltantes.

Para esta parte del estudio, se usó la información del Valor Agregado Bruto (VAB) como variable para comparar los cambios en el tiempo, región y sector productivo. Aunque trabajar con el Producto Bruto Interno (PBI) también era adecuado, la estadística utilizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en lo que se refiere a las regiones del país, es el VAB,

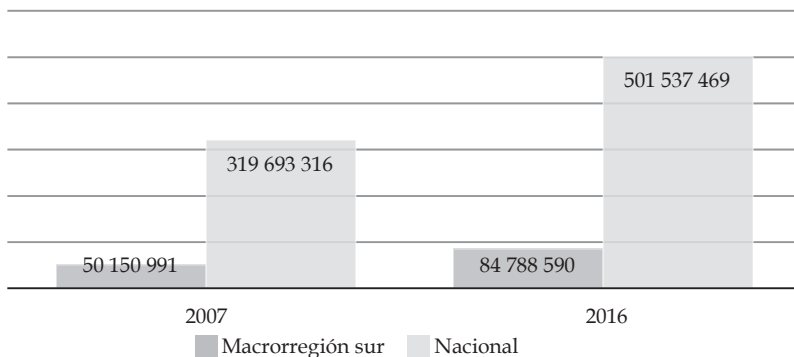
⁷ Se ha abierto a estas operaciones el aeropuerto de la ciudad de Ilo, pero su funcionamiento aún no tiene carácter permanente.

debido a las dificultades para discriminar valores de impuestos por productos y derechos de importación.

Entre los años 2007 y 2016, el VAB nacional se incrementó en 56.9%. Para la macrorregión sur, el incremento fue de 69.1%, mostrando un mejor comportamiento comparado en el tiempo, como se aprecia en el gráfico n° 2.

En el año 2007, la macrorregión sur aportó al VAB nacional 14% y en el 2016 este porcentaje llegó al 16%. Durante ese periodo, solamente mostraron incremento relativo las regiones de Apurímac, Arequipa y Cusco, en tanto que las regiones que decrecen porcentualmente son Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna. Tal dinámica está referida únicamente a la composición porcentual del VAB por regiones que componen esta macrorregión.

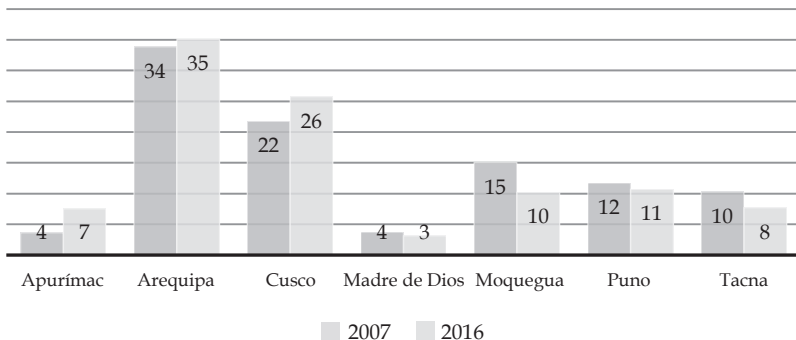
Gráfico n° 2
Valor Agregado Bruto (VAB) y macrorregión sur 2007-2016
(en miles desoles de 2007)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Elaboración propia.

De las tres regiones que muestran crecimiento en el aporte al VAB, Cusco aumenta en cuatro puntos porcentuales, seguida de Apurímac con tres puntos y, finalmente, Arequipa, con un punto porcentual de incremento, como se aprecia en el gráfico n° 3.

Gráfico N° 3
Variación porcentual del VAB
por regiones de la macrorregión sur



Fuente: INEI. Elaboración propia

En la región Cusco⁸, se explica este crecimiento por las inversiones efectuadas en el sector minero y de hidrocarburos. Minería representa el 48% del VAB regional, seguido de construcción y comercio con 7%, cada uno; después vienen agricultura y ganadería, manufactura, alojamiento, restaurantes y transportes, con un aporte del 4% cada uno.

El creciente dinamismo del sector minero y de gas se traduce en mayores inversiones para la exploración de reservas. Por ejemplo, las reservas probables y probadas de cobre se estiman en 6.4 millones de TM; en el caso del oro, son 1.7 millones de onzas finas, en tanto que las reservas probadas de plata ascienden a 53.6 millones de onzas finas. Entre los años 2006 y 2015 la inversión realizada en minería fue de 6418 millones de dólares, estimándose un potencial de inversión minera de 2636 millones de dólares.

⁸ Toda la información económica para cada una de las regiones se obtiene de las estadísticas y boletines del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Otro componente dinámico del sector es la producción de gas en el yacimiento de Camisea, con reservas probadas al 2015 de 13.5 trillones de pies cúbicos, que en términos de inversión significan 3840 millones de dólares, tanto en exploración, explotación y transporte (hacia Lima e Ica). Finalmente, la inversión pública en la región canalizada a través del gobierno regional y los gobiernos locales, entre los años 2009 y 2016, ascendió a 22 711.7 millones de soles.

En la región Apurímac, la dinámica del crecimiento porcentual se explica especialmente por el comportamiento de tres sectores. En primer término, la construcción, que aportó a la composición del VAB de la región con 19%; seguido del sector agricultura, ganadería, caza y silvicultura, con 14.9%; y, en tercer lugar, extracción de petróleo, gas y minerales, con 10.4%. En cifras absolutas, el VAB de la región creció 3.5 veces entre el 2007 y el 2016, siendo el sector minero el de mayor importancia para la inversión privada con la ejecución del proyecto Las Bambas, con alrededor de 10 mil millones de dólares y teniendo un potencial minero significativo equivalente a 9713 millones de dólares en sus primeras etapas.

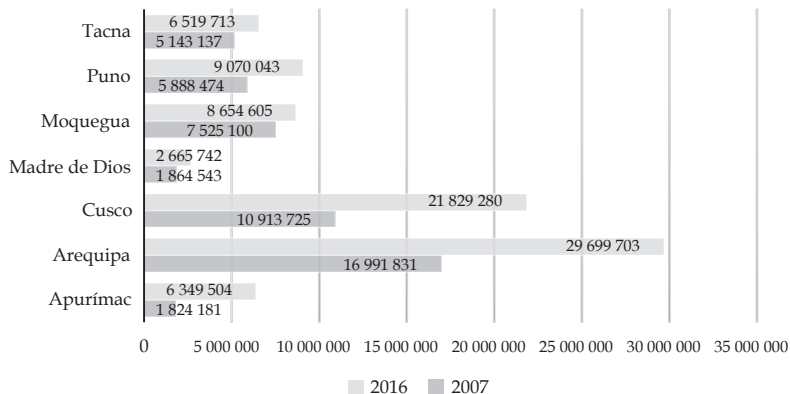
La tercera región que muestra incremento porcentual entre los años 2007 y 2016 es Arequipa, aun cuando solo en un punto porcentual. La dinámica económica de la región se encuentra jalonada por cuatro sectores: en primer término, la actividad minera con 23.7%, seguida por los servicios con 18.6%, manufacturas con 14.2% y comercio con 12%. Entre el 2004 y el 2015 se invirtió en minería la suma de 11 800 millones de dólares, la cifra más alta comparada con otras regiones, representando el 15.4% del total invertido en el Perú, generando cerca de 37 mil empleos directos. Además, Arequipa tiene un potencial minero que representa unos 5000 millones de dólares, buena parte de los cuales están siendo ejecutados muy lentamente y en algunos casos paralizados por consideraciones sociales y ambientales. Por otro lado, hay una

inversión privada de las empresas más importantes equivalente a 197.4 millones de dólares, debiendo indicar que en este análisis no se ha considerado la inversión en mediana y pequeñas empresas mineras, cuya mayoría está en condición de informal.

Por otro lado, cuando se observa el comportamiento del VAB en cifras absolutas, como aparece en el gráfico n° 4, todas las regiones muestran crecimiento: Apurímac crece 3.5 veces, sigue Cusco con un incremento de 2 veces, Arequipa tiene un aumento de 1.7 veces, Puno alcanza a crecer 1.5 veces, Madre de Dios y Tacna presentan un aumento de 1.4 veces y, en último lugar, Moquegua, con 1.2 veces.

Si bien no se puede presentar una sola explicación debido a que las características de las estructuras productivas son diversas entre los departamentos que tienen mayor incremento, se constata que Arequipa presenta una mayor diversificación y modernización productiva. Cusco, por su parte, sustenta su desarrollo en la producción de gas e hidrocarburos, así como en la minería y, en menor medida, en el turismo. Y en el caso de Apurímac, recientemente se ha convertido en uno de los departamentos con mayor producción de cobre a nivel nacional. Desde la perspectiva de los que menos crecen, se observa que tienen economías predominantemente terciarias (servicios), con presencia de actividades extractivas, como la minería y la pesca, las cuales fluctúan en función de las variaciones del mercado internacional.

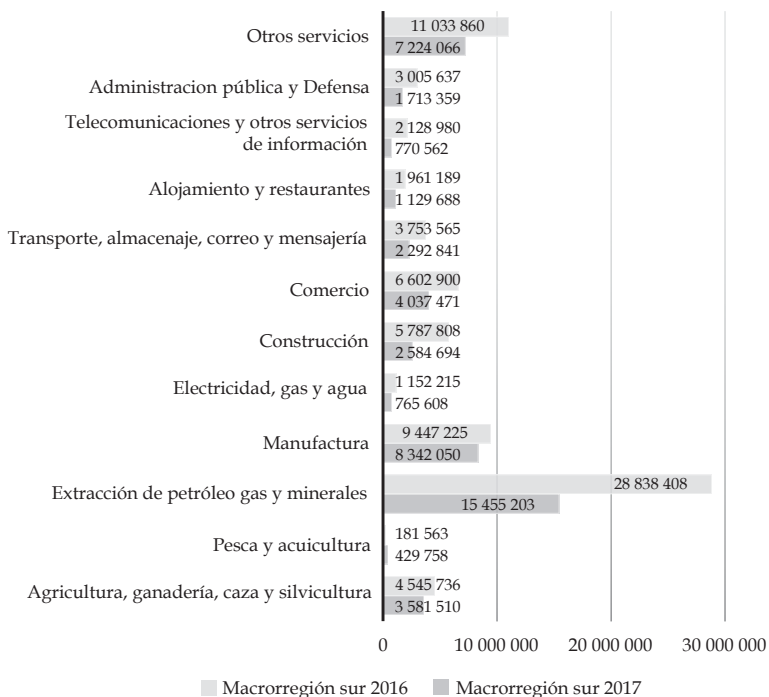
Gráfico n° 4
VAB de la macrorregión sur
(en miles de soles de 2007)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Con respecto a las actividades económicas, en general se puede afirmar que minería e hidrocarburos es la actividad que en los últimos años ha venido determinando la dinámica económica y productiva de la macrorregión sur, siendo seguida en importancia por la manufactura y el comercio, tal como se puede apreciar en el gráfico n° 5 (este gráfico no está en orden de importancia por el incremento, sino tal como se encontró la información). Excepcionalmente, al final del periodo, la pesca disminuyó significativamente mientras que el resto de sectores presenta un incremento en mayor o menor medida.

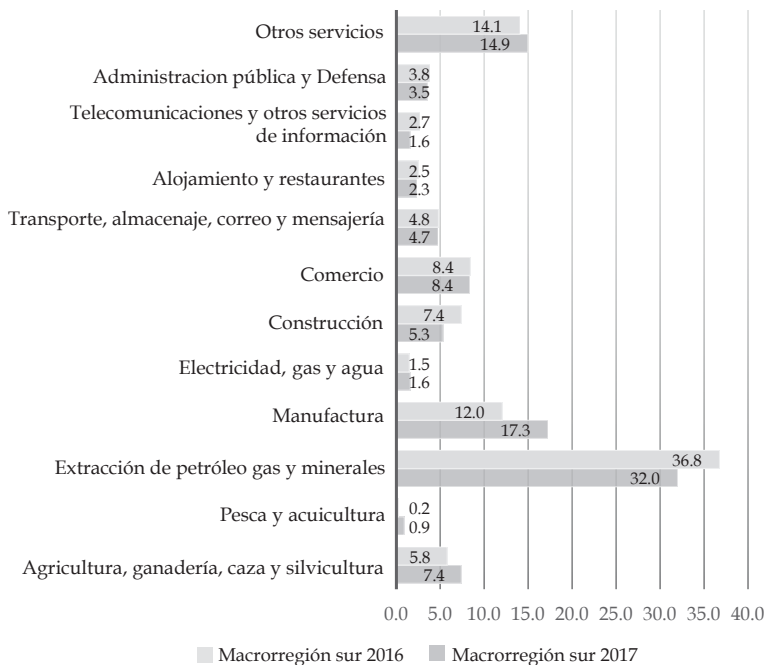
Gráfico n° 5
VAB sectorial de la macrorregión sur
(en miles de soles de 2007)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

El crecimiento señalado se atenúa cuando se toma como referencia la composición porcentual del VAB en la macrorregión sur. Extracción de petróleo, gas y minerales pasó de 32% a 36.8%, mientras que la mayoría de los demás sectores mantienen prácticamente igual su participación en el agregado macrorregional, a excepción de los sectores de manufactura y agricultura, ganadería, caza y silvicultura, que muestran una retracción del aporte al VAB. El primero se contrajo en 5.3 por ciento, en tanto que el segundo lo hizo en 2.2%, tal como se aprecia en el gráfico n° 6.

Gráfico n° 6
Composición porcentual VAB de la macrorregión sur



Fuente: INEL. Elaboración propia.

En este contexto, es significativo reconocer que el 79.5% de la superficie agrícola está dedicada al cultivo de pastos naturales, mientras que 8.8% son tierras propiamente agrícolas. Precisamente, la actividad agropecuaria en Puno destina al mercado externo la producción de quinua, café orgánico y cañihua, en tanto que se destina al mercado nacional forraje para ganado en las variedades de alfalfa, avena y cebada forrajera. A nivel nacional, esta región muestra una importancia significativa en provisión de carne de alpaca con 48% y fibra de alpaca con 62%. Por otro lado, la lana de ovino representa el 49%, la carne de ovino el 29% y la carne de vacuno el 11%.

También la producción de derivados lácteos es importante en la medida en que se cuenta con las cuencas lecheras consolidadas de Azángaro, Melgar y Taraco, mientras se desarrollan una serie de acciones tendientes a consolidar las cuencas de Mañazo, Acora y Asillo. Los productos descritos del sector agrario son los que muestran el mayor dinamismo económico y productivo regional. Asimismo, es preciso mencionar que la producción de papa ha crecido sostenidamente año a año, no solo por el incremento de superficie cultivada, sino especialmente por el aumento de la productividad debido al uso de variedades y técnicas de producción mejoradas.

Por otro lado, el sector pesca y acuicultura se ha orientado casi exclusivamente a la producción de trucha en jaulas flotantes.

En síntesis, la abundancia del recurso hídrico en la región define una fortaleza excepcional para el desarrollo de la actividad de acuicultura de agua dulce.

A nivel minero, Puno dispone de importantes reservas de minerales a nivel nacional: el estaño representa alrededor del 80% y se ha anunciado la existencia de reservas de 4.7 millones de toneladas de litio en la provincia de Carabaya, aun cuando inicialmente se indicó que el yacimiento llegaba a 2.5 millones de toneladas. De confirmarse estas cifras, en Puno se encontraría el primer yacimiento de litio en roca de Sudamérica, con una ley de entre 2500 y 3000 partes por millón, siendo muy superior al litio explotado en los salares de Chile, Argentina y Bolivia, en los que la ley es de 500 partes por millón.

Para el año 2015, la producción minera formal en la región (a precios constantes del 2007) cayó en 8.8% con relación al 2014.

El turismo creció en el periodo estudiado con un ritmo de 5.6% promedio anual, medido este mediante la ocupación de hospedajes. Se registra mayor presencia de turistas nacionales con 17.7% de crecimiento, frente al decrecimiento importante (-8.0%) de los turistas extranjeros. Cabe recalcar que en el Perú,

de las cinco regiones con mayor flujo turístico, tres están ubicadas en la macrorregión sur: Cusco, Puno y Arequipa, en ese orden, y después de Lima, que es el primer destino. Sin embargo, uno de los mayores recursos turísticos de la macrorregión, como es el lago Titicaca, no puede ser puesto en valor turístico internacional con mayor posicionamiento mundial debido principalmente a los altos niveles de contaminación, especialmente en la bahía de Puno.

Competitividad y desarrollo en la macrorregión sur

Luego de señalar las principales características económicas productivas relevantes por departamentos y sectores (actividades), se propone un análisis entre las regiones que componen la macrorregión sur, con el propósito de visualizar su evolución y posibilidades de crecimiento. Para tal efecto, se han revisado un conjunto de instrumentos y metodologías que posibilitan alcanzar dicho propósito, teniendo en cuenta, además, que exista la información para tal fin.

En el año 2005, Iván Silva Lira⁹ planteó una tipología sobre la evolución económica de territorios subnacionales comparando promedios de crecimiento y PBI *per cápita*. En este análisis se determina la evolución económica de las distintas regiones para los casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

La metodología propuesta plantea un eje de coordenadas, en donde el eje horizontal (abscisas) corresponde a la tasa media de crecimiento del PBI nacional para el periodo. En este esquema, las regiones cuyas tasas se encuentren por encima del eje horizontal, serán considerados territorios dinámicos y se ubicaran en los cuadrantes superiores (1 y 2). Por otro lado, se propone un eje vertical (ordenadas) que representa el PBI *per cápita* promedio

⁹ Silva Lira, Iván. «Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina». *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)*, n.º 85. Santiago de Chile: Cepal, 2005, pp. 85-100.

nacional. Los territorios que se ubiquen a la derecha del eje horizontal tendrán un PBI *per cápita* superior al promedio nacional y se colocarán en los cuadrantes respectivos (1 y 4). Finalmente, los territorios que se ubiquen en el cuadrante restante (3) serán aquellos que muestren el peor desempeño económico, dado que han crecido por debajo del promedio nacional y tienen un PBI *per cápita* inferior al indicador nacional.

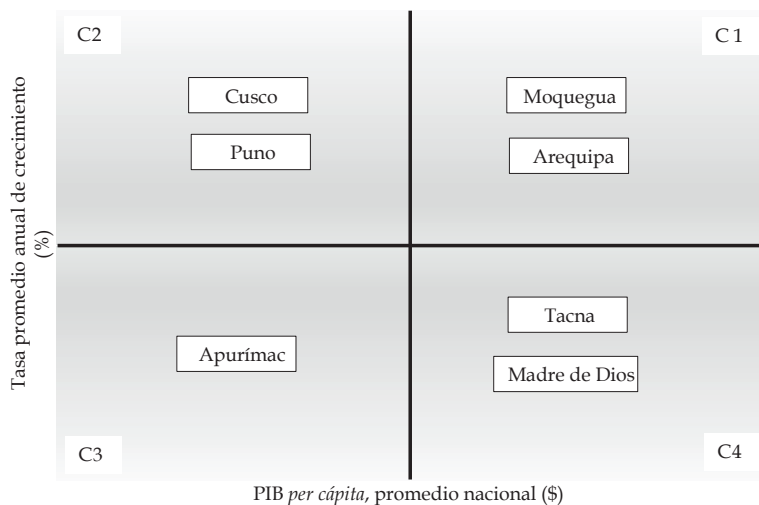
En el caso de la macrorregión sur, según la información del año 1995, se encontraron los siguientes resultados, detallados en el gráfico n° 7. En el cuadrante 1 (C1) se ubican Moquegua y Arequipa, como territorios dinámicos (en términos económicos) y con alto PBI *per cápita*. Estas regiones se caracterizan por disponer de recursos naturales exportables (mineral de cobre y agricultura), aprovechando estas ventajas comparativas para atraer inversión y articularse al mercado nacional y mundial a través de sus exportaciones. Por otro lado, son considerados territorios ganadores debido a que en ellos se ubican ciudades o áreas metropolitanas importantes. Arequipa está en el primer nivel en el sistema de ciudades de la macrorregión sur, mientras las áreas metropolitanas de Moquegua e Ilo se hallan en el tercer nivel.

En el cuadrante 2 están ubicados Cusco y Puno, definidos como territorios dinámicos y con bajo PBI *per cápita*, es decir, territorios potencialmente ganadores y que se encuentran en transición a un nivel superior. Las características específicas que explican esta situación tienen que ver con una dinámica económica importante ligada con recursos locales singulares (el sector turismo en ambas regiones y la ganadería de camélidos sudamericanos).

En el cuadrante 3 se ubica Apurímac, definido como territorio no dinámico y con bajo PBI *per cápita*, considerado como potencialmente perdedor y estancado. Esta caracterización se debe a una dinámica de crecimiento económico por debajo del promedio nacional, al igual que el PBI *per cápita*, y donde los indicadores de calidad de vida, educación, salud y pobreza son

muy bajos. Además, es un territorio sin perspectivas importantes de crecimiento por ser predominantemente agrícola, con muy baja productividad y con escaso capital humano calificado.

Gráfico n° 7
Tipología de la evolución económica territorial subnacional
(1995)



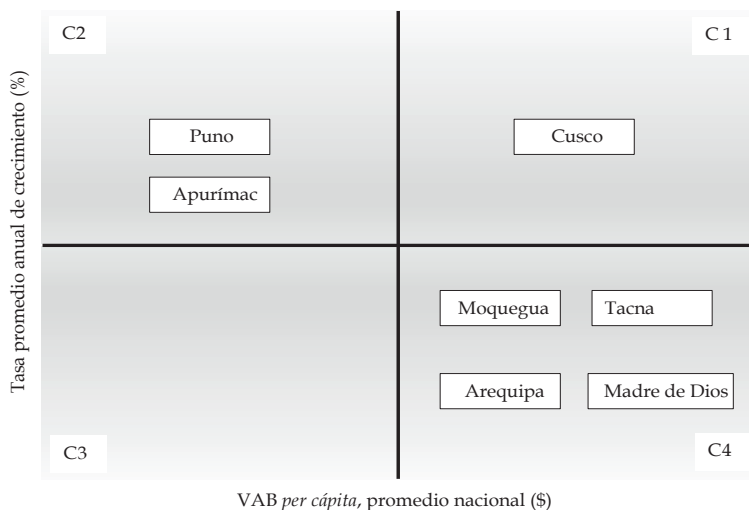
Fuente: INEI. Elaboración propia.

Finalmente, en el cuadrante 4 se ubican Tacna y Madre de Dios, definidos como territorios en retroceso y, en consecuencia, potencialmente perdedores. El caso de Tacna puede explicarse por la pérdida de dinamismo económico dada su articulación con Chile en un contexto de pérdida de competitividad y mercados, especialmente por el manejo cambiario y la diferencia relativa del ingreso *per cápita*. En el caso de Madre de Dios, en esa época (1995) tenía la menor densidad poblacional del país, siendo un territorio que dependía de otros, dado que la mayor parte de los productos que consumía venían de otras regiones. Por otro lado,

si bien tiene ingresos *per cápita* superiores al promedio nacional, estos se encuentran ligados con actividades informales e ilegales.

20 años después, al usar la misma metodología y con la información estadística¹⁰ para el año 2015, se aprecian cambios sustantivos con respecto a la caracterización de 1995, tal como se ve en el gráfico n° 8. Para empezar, ninguna de las regiones que componen la macrorregión sur se ubica en el cuadrante 3.

Gráfico n° 8
Tipología de la evolución económica territorial subnacional (2015)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

En el cuadrante 1, Cusco consolida su proceso de desarrollo, dejando su anterior ubicación en el cuadrante 2. En el cuadrante 2 se ubican Puno y Apurímac, mejorando este último su desempeño

¹⁰ Por la forma de procesar la información en el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en vez de trabajar con el Producto Bruto Interno (PBI) por regiones se trabajó con el Valor Agregado Bruto (VAB).

económico al dejar el cuadrante 3. Por otro lado, Moquegua y Arequipa se desplazan al cuadrante 4, conjuntamente con Madre de Dios y Tacna, convirtiéndose en regiones en franco proceso de retroceso, es decir, potencialmente perdedores. Es preciso indicar que el término «potencialmente perdedores» es usado en el sentido de que, si no se implementan acciones tendientes a superar la dinámica económica e ingresos, mantendrán su condición de estancamiento.

Como se ha indicado, Cusco muestra un comportamiento evolutivo favorable debido a que las políticas y acciones desarrolladas tuvieron éxito al insertarse en el proceso de integración global. Este departamento muestra un crecimiento mayor al promedio nacional y su PBI *per cápita* también tiene la misma tendencia. La explicación a esta situación puede encontrarse en que Cusco es un territorio con un recurso «natural» exportable, de ventajas comparativas y competitivas explícitas y únicas, como Machu Picchu, que le permitió atraer inversiones y proyectarse al mundo. Sin embargo, los procesos productivos y de servicios no se han densificado y diversificado lo suficiente como para que surjan aglomeraciones productivas territoriales que generen mayores ventajas competitivas.

Puno, por su parte, se mantiene en el cuadrante 2, pues a pesar de haber crecido económicamente en relación con el promedio nacional, su PBI *per cápita* continúa siendo inferior al nivel nacional. Y si bien este departamento mantiene un ritmo de crecimiento importante, este no se ha diversificado. En ese sentido, se aprovecharon las ventajas competitivas y comparativas latentes (lago Titicaca, Virgen de la Candelaria, artesanías, hospedaje y alimentación), logrando beneficiarse de ellas en virtud de la mayor integración global, pero, al mismo tiempo, mantuvo un nivel de atraso significativo en la cualificación y tecnificación de la mano de obra.

En el cuadrante 2 se encuentra Apurímac que, como lo indicamos, se desplazó del cuadrante 3. Este cambio obedece a la presencia de una acción o actividad que imprimió dinámica económica a la región. Dicha actividad está relacionada con el sector minero y, en particular, a la inversión para la exploración y construcción del proyecto minero Las Bambas. Pese a ello, el VAB *per cápita* se sigue ubicando por debajo del promedio nacional, manteniendo condiciones de pobreza. Es decir, la actividad minera se comporta como un enclave económico cuyos efectos en el territorio donde opera aún no se manifiestan. No obstante, es de suponer que con la puesta en operación el año 2017 del proyecto Las Bambas, la dinámica económica de la región se vea beneficiada con un conjunto de actividades que demanden bienes y servicios, siempre y cuando puedan ser atendidos con eficiencia y efectividad en la misma región.

En el cuadrante 4 se ubican cuatro de las regiones de la macrorregión sur. Dos se han desplazado del cuadrante 1 (Arequipa y Moquegua) y las otras dos se han mantenido en el mismo lugar (Tacna y Madre de Dios). El desplazamiento de Moquegua y Arequipa puede estar explicado por la reducción de los precios internacionales del cobre y la pérdida de competitividad por el agotamiento del recurso. En ambos casos esta tendencia puede revertirse por dos elementos. En Arequipa, la ampliación de Cerro Verde no solo significó la inversión de 5400 millones de dólares, sino que se incrementará sustantivamente el volumen de producción del cobre que, además, en la actualidad goza de buenos precios internacionales. En Moquegua, la entrada en producción del proyecto Quellaveco representa una inversión de 5300 millones de dólares, incrementando el volumen de producción del cobre en la región y dinamizando la demanda de bienes y servicios, y la economía en general. En ambos departamentos se romperá con la inercia económica, aunque probablemente tenga mayores

posibilidades Arequipa por toda la infraestructura económica y productiva que presenta.

Por otro lado, en este cuadrante permanecen Tacna y Madre de Dios. En el caso de Madre de Dios no ha habido ninguna inversión pública o privada que haya cumplido el papel dinamizador de la economía. Es más, por el incremento de las políticas y controles a la minería informal e ilegal, este sector decreció en el periodo de análisis en -0.5% promedio anual, lo que explica su escasa capacidad para insertarse al proceso económico de globalización. En Tacna, el sector económico productivo aporta a la estructura del VAB regional el 37.5%, sin embargo, en el periodo de análisis su ritmo de crecimiento fue -1%, de manera tal que no hubo un factor dinamizador de su economía, permaneciendo en el mismo cuadrante, aun cuando su VAB *per cápita* sea positivo en relación con el promedio nacional.

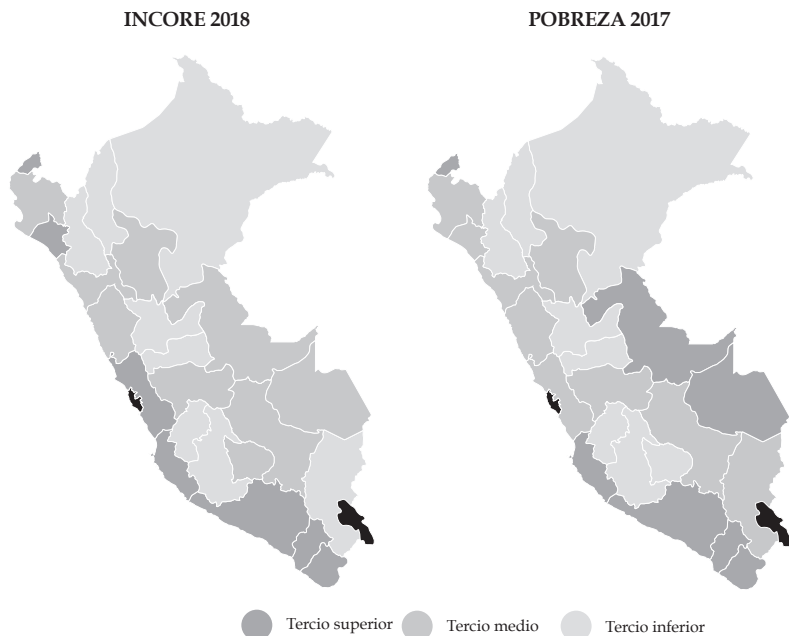
Índices de competitividad regional y pobreza en la macrorregión sur

Con el propósito de tener una mirada más completa de las regiones de la macrorregión sur, se analizó el comportamiento de su índice de competitividad¹¹. El valor que se consigna a cada región del país como Índice de Competitividad Regional (Incore) es producto de considerar 45 indicadores agrupados en seis pilares: entorno económico, entorno laboral, educación, salud, infraestructura e instituciones. Los resultados son útiles para entender la relación directa entre competitividad y desarrollo económico y social ya que, por ejemplo, en el Incore del 2018, de las ocho regiones menos competitivas, siete son al mismo tiempo las más pobres del país.

¹¹ Toda la información referida al tema se obtiene del Instituto Peruano de Economía (IPE).

Como se observa en el gráfico n° 9, en la macrorregión sur, tres regiones se encuentran en el tercio superior del Incore 2018, las mismas que también están ubicadas en el tercio superior de pobreza del 2017: Arequipa, Moquegua y Tacna. En el tercio medio del Incore 2018 está Cusco, que aparece en el mismo tercio con relación a la pobreza. Madre de Dios está en el tercio medio del Incore, pero en relación con la pobreza se ubica en el tercio superior. Apurímac está en el tercio medio del Incore, pero en el indicador de pobreza está ubicada en el tercio inferior. Finalmente, Puno se ubica en el tercio inferior del Incore, pero en relación al indicador de pobreza se encuentra en el tercio medio.

Gráfico n° 9
Competitividad 2018 vs. Pobreza 2017



Fuente: INEI.

A fin de seguir con el análisis de la macrorregión sur, presentamos la información del Incore de los años 2015 y del 2018, con la finalidad de determinar el comportamiento de las variables referidas a cada una de las regiones.

Cuadro n° 1
Ranking del Índice de Competitividad Regional (Incore)
en la macrorregión sur

2015		2018	
Región	Ranking	Región	Ranking
Moquegua	2	Arequipa	2
Arequipa	3	Moquegua	3
Tacna	5	Tacna	5
Madre de Dios	6	Madre de Dios	10
Cusco	8	Cusco	12
Apurímac	15	Apurímac	14
Puno	22	Puno	24

Fuente: Instituto Peruano de Economía. Elaboración propia.

Después de cinco años de permanecer en el tercer puesto a nivel nacional, Arequipa regresó al segundo lugar, debido especialmente al avance en los pilares laboral (con la creación de empleo formal), número de homicidios, criminalidad y resolución de expedientes judiciales, y en presencia policial. Tacna y Moquegua, por su parte, en el pilar educación mantienen los primeros lugares a nivel nacional, lo que permite que Tacna no modifique su posición de competitividad. En cambio, la posición de Puno se deteriora cada vez más, ocupando el último lugar en los pilares de los entornos económico y salud.

Construcción de escenarios y prospectiva

Generalmente se parte de un escenario inercial en la macrorregión sur, lo que resulta inadmisibile, por cuanto las condiciones de la población, su economía, base productiva, etc., no son condiciones apropiadas para una calidad de vida digna. En ese sentido, se deben tomar en cuenta los procesos señalados que buscan alterar esa inercia no deseada para la macrorregión.

Existen condiciones materiales objetivas sobre las cuales es posible diseñar políticas encaminadas a la superación de la actual calidad de vida de la población de la macrorregión sur. Estas son:

- El sistema de ciudades que ocupan homogéneamente el territorio de la macrorregión sur y que brindan servicios a todo el territorio.
- Es la región Puno la que permite el flujo de personas y bienes a mercados internacionales como Bolivia y Chile. Obviamente, es indispensable identificar oportunidades de mercado y dejar que operen libremente. Sin embargo, es indispensable diseñar políticas encaminadas al fortalecimiento de nichos de mercado en los cuales la producción de bienes y servicios tengan ventajas comparativas y competitivas. En suma, se debe promover y facilitar la inversión privada con posibilidades de retorno y ganancia.
- La investigación y desarrollo de estrategias con base en la concepción de clúster en la macrorregión y al interior de ella, dado que se ha podido identificar, es un potencial inmenso. Por ejemplo, producción y transformación agrícola de productos andinos; aprovechamiento del potencial hidrobiológico, que a la fecha no se explota ni el 5% de su capacidad; cadenas de valor y efectos de goteo en el sector turismo, por cuanto tiene bienes únicos de carácter mundial,

y no solo aspirar a una proporción marginal del flujo turístico hacia Cusco y Arequipa.

- Involucrar activamente con resultados positivos en la relación costo/beneficio a las instituciones educativas de nivel universitario y tecnológico que existen en toda la macrorregión. La oferta educativa es muy importante. Sin embargo, es indispensable desarrollar en ese involucramiento la investigación no solamente académica (que es importante) sino también la investigación aplicada, utilitaria, para establecer lazos sólidos de articulación efectiva entre instituciones educativas y la inversión privada.
- Una red vial y aérea que cubre todo el territorio de la macrorregión sur, aunque esta esté, por ahora, en condiciones no muy aceptables. Como se analizó al principio, existen tres ejes longitudinales o paralelos al pacífico que recorren toda la macrorregión, así como cuatro ejes transversales que articulan todos sus pisos ecológicos, incluyendo una vía férrea. Además, hay una malla vial provincial y distrital que alimenta a la red fundamental (obviamente necesitada de inversión en mejoramiento y mantenimiento, que es responsabilidad regional y municipal). Finalmente, la macrorregión dispone de dos aeropuertos internacionales (Arequipa y Cusco) y tres nacionales (Juliaca, Tacna y Puerto Maldonado en Madre de Dios), dentro de los cuales, en todos, operan líneas aéreas de pasajeros y de carga. Eventualmente hay en uso pistas de aterrizaje como la de Ilo que operan esporádicamente.
- En la macrorregión sur se dispone de dos puertos de acceso a la cuenca del Pacífico (el mercado de mayor importancia en el mundo): los puertos de Ilo y Matarani.
- Se puede inducir, desde la academia y el sector privado, la investigación aplicada a la identificación de fortalezas

y potencialidades en el ámbito de la macrorregión sur. Identificar aquellos ejes o sectores que desde lo económico, productivo, cultural, ambiental y social, en una visión macrorregional, adquieren el carácter de fortaleza y potencial. En este sentido, es importante que en cada región se realicen estudios sobre los clústeres más importantes y las cadenas de valor que deben ser desarrolladas para fomentar la modernización de la estructura productiva y el mejoramiento de los ingresos familiares. Así mismo, es importante desarrollar políticas de carácter regional que reduzcan selectivamente la inmensa brecha en la competitividad de la macrorregión sur, y las regiones que la conforman, reconociendo que no hay condiciones para superar, acometer, simultáneamente, los factores que determinan el nivel de todos y cada uno de los indicadores que forman los seis pilares del Incore, de manera tal que, basados en las fortalezas de la regiones (condiciones endógenas y propias) y de las oportunidades existentes (condiciones exógenas utilizables), se elaboren políticas de desarrollo sustentable y progresivo para la macrorregión.

Los problemas nutricionales, el Estado y las alternativas de solución adicionales

Gissela Ottone C.

Sumilla

El presente ensayo pretende hacer un análisis de la intervención del Estado para disminuir la desnutrición crónica infantil y la anemia principalmente. El análisis parte de demostrar cómo el Estado no toma la debida importancia a un derecho fundamental que es el derecho a la alimentación y que es a partir del desconocimiento de la importancia del mismo que pueden surgir problemas alimenticios. No solo se da cuenta de datos estadísticos sino de documentación recopilada en libros, videos, informes, entre otros, en donde claramente se muestra las acciones del Estado sin considerar lo que han hecho otras instituciones sobre el tema. Por otro lado, también se cuestiona sobre la tendencia a la disminución de estas enfermedades en un contexto de desigualdades y en donde claramente se nota que van en aumento. Adicional a ello, se resalta la aparición de nuevas enfermedades como la obesidad y el sobrepeso que van en aumento. Finalmente, se hacen algunas propuestas a partir de diversas experiencias de campo que podrían complementar la acción del Estado, aterrizándola, además, a nivel regional y local.

El derecho a la alimentación

A nivel mundial, son reconocidos los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) como aquellos derechos humanos relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad. Estos se refieren al trabajo, la seguridad social, la salud, educación, alimentación, agua, vivienda, medioambiente adecuado y cultura.

El derecho a la alimentación es esencial para la vida y necesario para la realización de otros derechos como a la salud, la vida, la educación y al trabajo. Por ello, la alimentación se vuelve importante para sobrevivir y tener un pleno desarrollo de las capacidades físicas y mentales. Es necesario señalar que esta alimentación debe ser de buena calidad y suficiente para cubrir las necesidades nutricionales de los humanos. Es por ello que se podría reflexionar en si lo que el mundo necesita es un «derecho a la alimentación» o un «derecho a estar bien nutrido». Pues un derecho a la alimentación podría considerarse el consumo de cualquier alimento que satisfaga la necesidad de sentir hambre pero no necesariamente de nutrirse. Esto implicaría no solo la disponibilidad de alimentos y su acceso en el transcurso de los años, sino el debido conocimiento que deberían tener los pueblos en relación a lo que significa una alimentación sana y nutritiva.

Por otro lado, el derecho a la alimentación incluye los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria. El primero está referido a tener alimentos suficientes y poder acceder a ellos para las generaciones presentes y futuras, y el segundo se refiere al derecho de los pueblos de definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas, respetando además la biodiversidad en un contexto complejo de cambio climático.

Con respecto a este derecho como tal, nuestro país no ha hecho mucho, pues los problemas relacionados con la alimentación se tratan principalmente desde la salud, cuando deberían empezar a tratarse desde el suelo, es decir, desde la tierra que provee los alimentos para los consumidores. Considerarlo desde la salud es como apagar un fuego que pronto puede volver a producirse. Es así que nuestra carta magna no considera el derecho a la alimentación como tal, sino más bien como parte de nuestro derecho a la salud. Así, el artículo 6 de la Constitución nos dice que es un deber y un derecho de los padres alimentar, educar y dar seguridad a los hijos. De igual modo, los artículos 7 y 9 nos mencionan el derecho a la salud que tenemos los peruanos y que el Estado determina la política nacional de salud. No se menciona, entonces, absolutamente nada al respecto del derecho a la alimentación.

A diferencia de nosotros, en la mayoría de países de la región las constituciones políticas mencionan artículos referidos al derecho a la alimentación. Así tenemos que en la Constitución del Ecuador¹, en su capítulo 2, sobre derechos del buen vivir, y en la sección primera, sobre agua y alimentación, mencionan que las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; en la Constitución Política de Colombia², en el capítulo 2, sobre derechos sociales, económicos y culturales, en su artículo 44, sostiene que son derechos fundamentales de los niños la vida, la

¹ Ver: bit.ly/2LJiyEq

² Ver: bit.ly/2E13Ox2

integridad física, la salud y la seguridad social, y la alimentación equilibrada, entre otros; en la Constitución de Bolivia³, en el título III, sobre desarrollo rural integral sustentable, y su artículo 407, se menciona como un objetivo de la política de desarrollo rural integral del Estado, garantizar la soberanía y seguridad alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano; y, finalmente, en la Constitución de Brasil⁴, en el capítulo II, de la unión, y su artículo 23, se señala que es competencia común de la unión, de los Estados, del distrito federal y de los municipios fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento alimenticio.

A pesar de esa ausencia, nuestro país se ha comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo segundo objetivo es poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria, la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Como parte de ese compromiso, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) está diseñando un sistema de seguimiento a los indicadores de los objetivos de desarrollo sostenible⁵, no estando listo aún pues falta identificarse algunos de los objetivos. Sin embargo, según el SDG Index and Dashboards Report 2018, estudio elaborado por Bertelsmann Stiftung y Sustainable Development Solutions Network, en donde se evalúa el desempeño de los países en la implementación de los ODS, el Perú se encuentra en la posición 64 de 156⁶.

³ Ver: bit.ly/2L7livD

⁴ Ver: bit.ly/2pW7UOk

⁵ Ver: bit.ly/2S2F6AU

⁶ «Avance de la Agenda 2030 en el Perú: Objetivos vinculados a empresas y derechos humanos». *idehpucp.pucp.edu.pe*, Lima, 31 de julio del 2018. Ver en: bit.ly/2LF0bAa

El problema de la alimentación: la desnutrición crónica infantil, la anemia y la obesidad

Desde hace ya algunos años, existe una preocupación mundial por las formas de alimentación de las personas, lo que nos ha permitido confirmar que existe una malnutrición, ya sea por déficit o exceso, y que ello está ocasionando que ya no solo se hable de desnutrición crónica infantil, sino que se hable de anemia, obesidad y, en el peor de los casos, de inanición en niños y niñas menores de cinco años. Es más, esta realidad ya no solo es visible en sectores considerados pobres, los que se encuentran principalmente en zonas rurales, sino también en lugares de mayores recursos económicos, la mayoría ubicados en espacios urbanos. Además, ahora los peruanos hablamos de anemia en niños y niñas mayores de cinco años y en madres gestantes.

Es conocido por todos que el Perú atraviesa desde hace ya varios años problemas en salud infantil, que, pese a los recursos invertidos desde el Estado y desde la cooperación internacional, y, por qué no decirlo, desde las propias familias, no se han obtenido los resultados esperados en la disminución de la anemia en niños y niñas menores de cinco años. No podemos decir lo mismo en la desnutrición crónica infantil, ya que aquí sí se han logrado resultados significativos, aunque en el 2018 se registran ligeras alzas en las regiones de Junín, Loreto, Puno y Huancavelica⁷.

De acuerdo al INEI⁸, la anemia se encuentra en un 43.6% en promedio a nivel nacional, siendo las regiones con mayores indicadores de anemia las ubicadas en las zonas rurales tanto de selva como de sierra, en donde la anemia llega a un 53.33% en niños

⁷ Instituto Peruano de Economía (IPE). *Índice de Competitividad Regional (Incore)* 2019. Lima: IPE, 2019. Ver en: bit.ly/2XCwBxP

⁸ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES)*. Lima: INEI, 2018.

y niñas menores de 36 meses, mientras que en zonas urbanas llega a un 40% en promedio.

La relación entre desnutrición crónica infantil y anemia es un problema que está claro, pues la primera ha disminuido mientras la segunda ha avanzado, siendo una relación inversa de la cual se pueden generar varias hipótesis. Algunas de ellas pueden ser:

- El consumo de proteínas que contribuye al crecimiento de los niños y niñas no necesariamente ayuda a satisfacer los requerimientos nutricionales en cuanto a hierro. Por ejemplo, el excesivo consumo de carne de pollo y de carne de cerdo pueden proporcionar proteínas, pero no las cantidades necesarias de hierro. Recordemos que la desnutrición crónica infantil se mide en relación a talla versus edad.
- Existe una alta parasitosis, seguramente debido a la falta de adecuadas infraestructuras de saneamiento, así como al manejo de las mismas y al consumo de alimentos de origen animal mal procesados. Los parásitos al adherirse a las paredes intestinales viven de la sangre de las personas, por lo que disminuyen las cantidades de hemoglobina.
- El escaso consumo de vísceras, sangrecita y pescados azules contribuye a no satisfacer las necesidades de hierro diario.
- La presencia de otras enfermedades como las Infecciones Respiratorias Agudas (IRA) y las Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA), principalmente, hace que los defensas bajen, se den infecciones, disminuyendo los niveles de hierro debido al necesario consumo de antibióticos.
- Existe un factor de riesgo debido a la exigencia en el cumplimiento de metas al personal de los establecimientos de salud. El informar de manera inoportuna el seguimiento de un niño/niña con anemia o desnutrición crónica hace que sigamos arrastrando a alguien que puede haberse recuperado.

Se supone que si se mejoran los índices de desnutrición crónica infantil es porque los niños y niñas se alimentan mejor, por lo tanto, están saludables, tienen la talla adecuada y sus niveles de hierro en sangre son los necesarios, pero no sucede así. Entonces, ¿qué es lo que está pasando?, ¿cómo se explica que los niños/niñas alcancen niveles adecuados de peso y talla mientras son anémicos?, ¿acaso estos problemas no dependen de la alimentación?, ¿o de quién más dependen?

Otro problema identificado es el incremento en los indicadores de obesidad. Según Jaime E. Villena⁹, la obesidad es un problema creciente en el Perú que conlleva a otras enfermedades como la diabetes mellitus, hipertensión arterial, entre otras.

Es así que el Estado, la sociedad civil y las familias tenemos una gran responsabilidad sobre estas enfermedades, por lo que debemos asumir el compromiso de contribuir a solucionarlas.

La propuesta del Estado

El Gobierno peruano ha asumido el reto de disminuir la desnutrición crónica infantil al 6% y la anemia al 19% para el 2021. Estos resultados contribuyen al compromiso que ha asumido el Perú, al igual que varios países, con el cumplimiento de los ODS, de llegar a hambre 0 al 2030. Esto implica una serie de desplazamientos, propuestas y estrategias de intervención articuladas con la finalidad de lograr dicho objetivo.

En el año 2017, el Banco Mundial publicó el libro *Dando la talla: el éxito del Perú en la lucha contra la desnutrición crónica infantil*, presentado por Alberto Rodríguez, director del Banco Mundial para Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. El libro da cuenta

⁹ E. Villena, Jaime. «Prevalencia de sobrepeso y obesidad en el Perú». *Revista Peruana de Ginecología y Obstetricia*, vol. 63, n.º 4. Lima: Sociedad Peruana de Obstetricia y Ginecología, 2017, pp. 593-598. Ver en: bit.ly/2QyntdX

de la intervención del Estado para disminuir la desnutrición crónica infantil durante los años 2009 al 2016.

Para el Banco Mundial, la caída en el retraso del crecimiento de niños de 60 meses se ha producido debido a dos aspectos fundamentales:

- La reducción de enfermedades en niños y niñas menores de 24 meses como las EDA y las IRA debido a que se incrementó la cobertura para el suministro de vacunas.
- La buena calidad de dietas en niños y niñas de entre seis y 24 meses, que incluyen el lavado de manos, la lactancia exclusiva en niños y niñas menores de seis meses y la preparación adecuada de comidas.

Por su lado, el Estado manifiesta haber llegado a un modelo de intervención que le ha permitido disminuir este indicador. Este modelo comprende de seis puntos, los cuales son:

- Compromiso político al más alto nivel. Esta política de Estado ha trascendido a cuatro gestiones de gobierno nacional.
- La modernización del Estado basado en una gestión por resultados a partir de evidencias y registros.
- La priorización de asignación de presupuesto público a los Programas Presupuestales, en este caso al Programa Articulado Nutricional.
- Enfoque de articulación entre los diferentes sectores del Estado. No solo se involucra el sector Salud.
- El seguimiento y monitoreo a los resultados propuestos en los Programas Presupuestales.
- La comunicación efectiva, cuyo objetivo es involucrar a la población para el conocimiento de la problemática de la desnutrición crónica infantil y su solución.

Si bien este modelo de intervención persiste en la actualidad, no es suficiente para la disminución de la desnutrición crónica en las zonas rurales, en donde, por ejemplo, en distritos como Río Tambo en Satipo (Junín) o Andaymarca en Concepción (Junín), al 2018 están sobre el 40% en desnutrición crónica infantil y otro tanto en anemia.

Así pues, no parece justo el apunte hecho por el Banco Mundial a los grandes éxitos obtenidos en el Perú para disminuir la desnutrición crónica infantil, si aún encontramos distritos con una desnutrición por encima del promedio nacional. Tampoco es justo que no se haga una correlación de estas enfermedades con las desigualdades existentes, pues si no se tuviera una brecha grande, los promedios nacionales serían más reales y entonces se tendría que revisar las estrategias y formas de intervención.

Como se muestra en el acápite anterior, tampoco se ve una relación directa entre anemia y desnutrición crónica infantil, pues al parecer no convendría al Estado. ¿Qué de diferente debería incluirse al modelo propuesto por el Estado para disminuir la desnutrición crónica infantil y la anemia? ¿Acaso ambos no son problemas relacionados con las formas de alimentarse y directamente con la pobreza?

Cabe resaltar, además, que la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en la solución de los problemas de nutrición, como la desnutrición crónica infantil, no es considerada en el modelo del Estado. Un ejemplo de los logros obtenidos con apoyo de estas instituciones se registra en Huancavelica. En esta región, las ONG iniciaron desde el año 1999 un proceso de intervención en el que se trabajó muy fuerte la seguridad alimentaria con miras a disminuir la desnutrición crónica infantil. En esos años existían programas sociales del Ministerio de Salud (Minsa), el Programa Vaso de Leche de las municipalidades, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa), comedores

infantiles y desayunos escolares, estos tres últimos gestionados desde el, en ese entonces, Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Promudeh) –hoy en día Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis)–, con fines netamente clientelistas, orientados por la política de gestión del Gobierno de turno. Quizá estos en algo pudieron solucionar el problema, pero apuntaban más a fines políticos, sin manejarse indicadores de desnutrición crónica infantil y, menos, de anemia. Es más, los indicadores utilizados en ese tiempo no mencionaban nada al respecto de estas enfermedades.

Es recién en el año 2001 que se tratan de resolver diversos problemas desde el gobierno central, empezándose a mirar de cerca las necesidades que involucraban directamente a la población, encontrándose la desnutrición crónica infantil como un problema sumamente grave.

Así pues, se idean formas y fórmulas de intervención con un enfoque de gestión de resultados. Sin embargo, es recién en el año 2007 que se tiene el Programa Presupuestal y el Programa Articulado Nutricional con recursos, aunque el primer año muy escasos, para combatir la desnutrición crónica infantil. Es a partir del 2011 en donde el gobierno peruano firma un convenio con la Unión Europea para intervenir con mayores recursos en tres regiones donde la desnutrición crónica infantil era muy alta: Ayacucho, Huancavelica y Apurímac.

Mientras el Estado, en una lentitud normal, empezaba con el Programa Articulado Nutricional (PAN), las ONG seguían realizando actividades para combatir el problema, respaldados por las fuentes de cooperación internacional, las que incrementaban sus presupuestos para dicho fin, situación que no solo pasaba en el Perú, sino también en países de América Latina.

Es así que en el 2014 Huancavelica registró una disminución en desnutrición crónica infantil, pasando de 54.2% el 2011 a 35%

el 2014, de acuerdo a datos del Minsa¹⁰, siendo visible que no se hubiera logrado esta disminución sin el concurso y el esfuerzo de todas las instituciones, tanto públicas como privadas, en la región. Sospechamos que lo mismo ocurre en otras regiones, por lo que se refuerza la idea de que los logros obtenidos no son solo desde el gobierno central.

Retomando el tema del Estado y haciendo un análisis, los programas sociales propuestos a partir del 2001 tienen como objetivo la disminución de la desnutrición crónica infantil. El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - Juntos es señalado por varios autores como un programa símbolo pues es un modelo de transferencias monetarias condicionadas. Como se sabe, este programa otorga dinero a condición de que las familias lleven a sus hijos/hijas al Control de Crecimiento y Desarrollo (CRED), y a que asistan a los colegios y escuelas.

Otro programa importante es el Programa Nacional Cuna Más, antes Programa Nacional Wawa Wasi, cuya atención es a niños/niñas menores de tres años, tanto desde el aspecto cognitivo como de alimentación. Si bien este programa empezó desarticulado del sector Salud, hoy en día existen esfuerzos para que se dé esa articulación; sin embargo, aún queda camino por recorrer pues es necesario trabajar algunos criterios homogéneos (por ejemplo, el Minsa recoge indicadores de niños/niñas de cero a cinco años, mientras el Midis lo hace de niños/niñas de entre cero y tres años).

Finalmente, se encuentra el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, antes denominado Pronaa. Este programa atiende a niños y niñas que asisten a educación inicial y primaria brindándoles desayunos escolares. Incluso algunos centros

¹⁰ Citado en: Ottone, Gissela. *Implementación de políticas públicas nacionales en gobiernos regionales: el caso del Programa Articulado Nutricional en Junín y Huancaavelica 2011-2014*. Tesis para optar el título de magistra en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Públicas. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2018.

educativos ya cuentan con el servicio de almuerzo. En el Foro Internacional Hambre Cero¹¹, realizado este año en enero, se presentó una evaluación de los resultados que se vienen obteniendo con dicho programa.

Los objetivos de Qali Warma son garantizar el servicio alimentario todos los días del año escolar; mejorar la atención de los usuarios en clase, favoreciendo su asistencia y permanencia; y promover mejores hábitos de alimentación escolar en los usuarios y usuarias. La evaluación mencionada líneas arriba indica que el 98% de los padres/madres dicen que sus hijos/hijas toman el desayuno ofrecido, además de que a un 90% les gusta; de igual modo consideran que sus hijos/hijas, al consumir el desayuno en los centros educativos, les generan un ahorro de 17% y que el desayuno ayuda a incrementar su memoria en el corto plazo.

Al parecer, el programa Qali Warma estaría dando resultados de acuerdo a sus objetivos, aunque se resalta que no hay un objetivo directamente relacionado con la disminución de la desnutrición crónica infantil y la anemia, salvo el de hábitos alimenticios.

En el marco de las reformas para la modernización del Estado, se trabaja a través de Programas Presupuestales. Es así que se tiene el Programa Articulado Nutricional (PAN), cuyo objetivo principal es reducir la desnutrición crónica infantil de niños y niñas menores de cinco años, integrando acciones para mejorar la alimentación y nutrición, reducir la morbilidad por IRA, EDA, entre otras enfermedades; acceso al agua segura; controles de CRED; mejora de la atención; entre otras. Es directamente este programa el que viene logrando la disminución de la desnutrición crónica infantil con inversiones que se han mantenido parcialmente similares en los últimos cinco años.

¹¹ Ver: bit.ly/2xHXtC4

Cuadro n° 1
Inversiones realizadas por el gobierno central en el período
2015-2019

Año	Presupuesto Institucional Modificado (PIM)(en soles)	% ejecucion
2015	776 872 143	97
2016	651 015 289	98.4
2017	783 549 067	96.2
2018	899 396 537	98
2019	796 261 462	34.1

Fuente: Página amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Ver: bit.ly/2LLTkoJ

Como se aprecia, el presupuesto se ha mantenido en los últimos años. Este, en su mayoría, está destinado a los gobiernos regionales, los cuales tienen que cumplir con metas a través de las Direcciones Regionales de Salud. Esta situación se vuelve en algunos casos tediosa, pues el personal de salud se recarga de actividades y los gobiernos regionales se vuelven instancias operativas y de entrega de información hacia el Minsa. Esto puede ser bien visto, pero también se puede tomar como una intromisión en la independencia de los gobiernos regionales, pues así no pueden desempeñarse con las «autonomías» que deberían tener en el marco de actuar bajo un proceso supuesto de descentralización. Las acciones que se deben realizar en el PAN vienen dadas desde Lima, teniendo las Direcciones Regionales de Salud muy poco margen para opinar o proponer modificaciones o adecuaciones a lo estipulado, pues no existen los mecanismos ni espacios donde realizarlo. Así pues, esta política se convierte en una política pública vertical dada de arriba a abajo.

Se ha elaborado también un plan multisectorial de lucha contra la anemia. Este plan menciona que en los últimos años en el Perú

la desnutrición crónica infantil en niños y niñas menores de cinco años ha disminuido en 6.6 puntos porcentuales, pasando de 19.5% en el 2011 a 12.9% en el 2017. Sin embargo, la anemia registra altos índices, como se ha mencionado anteriormente. En este punto, cabe recalcar que no solo padecen de esta enfermedad los niños y niñas, sino también las madres gestantes, en un 29% según el INEI¹².

En el plan multisectorial se mencionan dos causas principales de la anemia: el bajo consumo de hierro y su pobre calidad (el de origen vegetal), y la elevada presencia de enfermedades infecciosas, en especial la alta parasitosis registrada debido a la escasez en el consumo de agua segura por las deficiencias en el manejo de la calidad del agua, principalmente en zonas rurales.

Los gobiernos regionales y locales deben aterrizar este plan, constituyendo, en primer lugar, las instancias regionales y locales para la atención de la anemia. Esto se realizaría en el marco de concretar sinergias y articulaciones entre las diversas instancias, del Estado principalmente, pues, aunque no se quiera visibilizar, son notorias las escasas estrategias de articulación entre los mismos organismos del Estado, lo que perjudica una intervención efectiva para el logro de resultados.

Finalmente, podemos mencionar las nuevas leyes dadas en favor de una alimentación saludable: la ley de alimentación saludable, la ley de quioscos saludables y otras normas relacionadas con la inocuidad alimentaria, la seguridad alimentaria y la pequeña agricultura.

Como podemos ver, es mucha la inversión en recursos que ha realizado y realiza el Estado para combatir estos problemas de salud. También se cuenta con legislación, herramientas e instrumentos que permiten tener un marco de actuación válido para la intervención organizada a nivel nacional.

¹² Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Censos Nacionales 2017*. Lima: INEI, 2018.

Algunas alternativas de solución para los problemas nutricionales

A continuación, se proponen algunas alternativas que podrían complementar los esfuerzos del Estado para disminuir estos problemas de salud:

La seguridad alimentaria

Esta sigue siendo la base para la solución de los problemas alimentarios, en las zonas rurales principalmente. Como también es conocido, los cinco pilares de la seguridad alimentaria son: acceso, disponibilidad, uso, estabilidad e institucionalidad. Tendríamos que añadir a estos pilares los contextos globales en que se desenvuelven los actuales sistemas alimentarios, que son el cambio climático y la agroecología.

Debido al cambio climático los periodos de lluvias están siendo alterados, así como las emanaciones de radiación ultravioleta sobre todo en las zonas a más de 3000 msnm. Estas condiciones afectan la periodicidad de los cultivos, por lo tanto, la disponibilidad de alimentos, el acceso y la estabilidad. Situación que debería ser considerada por los gobiernos regionales y locales en sus planes de desarrollo, planes de contingencia y otros. Pero no solo en los planes, sino también en las asignaciones presupuestales y en la creación de sinergias y alianzas institucionales en el sector público y privado.

Sobre la agroecología, el uso excesivo de químicos ha degradado el suelo, por ello algunos alimentos han empezado a tener minerales tóxicos en forma «natural», como el caso del cacao, cuyos límites permisibles de cadmio han sido sobrepasados debido a la calidad de los suelos en el norte del país. Es necesario cultivar el suelo, aunque sea un proceso que demore años, pues nuestros alimentos en forma natural, sin procesamientos, traen

consigo una carga importante de impurezas que pueden afectar en el largo plazo la salud de las personas. Sucede lo mismo con los mares, sobre los cuales es cada vez más frecuente escuchar que las especies marinas están buscando lugares más alejados donde vivir o que están consumiendo los desechos que arrojamamos al mar. Con todo esto, imaginemos entonces lo que realmente consumimos cuando probamos un ceviche o una ensalada, o un buen chocolate.

Un término que pasa desapercibido cuando hablamos de seguridad alimentaria es la inocuidad alimentaria. Según el Decreto Ley n° 1062-2008, Ley de la Inocuidad de los Alimentos, en sus anexos se define la inocuidad de los alimentos como la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con el uso a que se destinan. Se entiende entonces que cuando hablamos de seguridad debería hacerse en el más amplio sentido de la palabra, por lo que la inocuidad debería ser considerada un pilar de la misma. No debería existir seguridad alimentaria sin inocuidad, y quizá porque esto se descuida es que tengamos los problemas nutricionales que tenemos.

Por ello, el gobierno central y los gobiernos regionales y locales deberían promover acciones en sus territorios que mantengan una seguridad alimentaria basada en productos locales, complementando lo que haga falta en sus canastas alimentarias de acuerdo a los pisos altitudinales en los que se encuentre la población. Unido a ello están los cumplimientos a la ley de inocuidad por parte de las autoridades locales para asegurar la sanidad en el consumo de alimentos.

Los programas sociales

Se ha mencionado que los programas sociales tienen un diseño propuesto desde el gobierno central, con pocos espacios para la retroalimentación en las regiones.

Por ello, se propone que los gobiernos regionales y locales hagan una revisión de estos programas sociales y, por qué no, una evaluación para conocer el grado de satisfacción de los usuarios y las nuevas necesidades que surgen, como por ejemplo el uso de alimentos locales y el intercambio (similar al trueque) entre los diferentes pisos altitudinales.

Los gobiernos regionales y locales también deberían promover otros programas diferentes a los del gobierno central, orientados estos a la inocuidad alimentaria, la promoción del consumo de alimentos locales, la promoción de la agroecología, entre otros.

Los hábitos alimenticios

Uno de los problemas de la anemia es la deficiencia en el consumo de alimentos de origen animal: carnes rojas, pescados azules, sangrecita y vísceras. Contrario a ello está el alto consumo de comida «chatarra» con alto contenido en grasas saturadas, encontrándose en este rubro el pollo *broaster*, la salchipapa, las donas, entre otros.

Una de las causas para el alto consumo de este tipo de comidas son las condiciones de vida que tiene la población actualmente. La relación hábitos alimenticios con formas de vida parece ser una relación muy estrecha. En las zonas rurales, tanto el papá como la mamá salen a trabajar, teniendo que dejar a sus hijos/hijas en los Cuna Más, en el Programa No Escolarizado de Educación Inicial (Pronoei) o con otros miembros de la familia. Esto ocasiona muchas veces que se descuide la alimentación saludable de los niños/niñas o que se coma a deshoras. Sumado a ello, tenemos que los niños/niñas de las escuelas consumen principalmente galletas, caramelos, chizitos, etc., en los quioscos escolares, sin que estos cuenten con registros sanitarios, lo cual hace peligrar su salud. Este desorden alimenticio no solo genera anemia sino también obesidad.

Hace poco ha sido aprobada la Ley de Promoción y Protección de la Alimentación Saludable en las Instituciones Educativas Públicas y Privadas de la Educación Básica, en donde se dan los lineamientos para que los quioscos y comedores escolares no expendan alimentos con altos contenidos en grasa saturada, sodio o azúcar. Lo que no se ha dimensionado en esta ley es que afuera de los centros educativos no se tiene el control de lo que las y los alumnos consuman. Menos aún en las bodegas que se encuentran alrededor de los centros educativos.

Se propone un fuerte trabajo de promoción del consumo de alimentos ricos en hierro, como las vísceras (en la que se incluya el conocimiento del origen de estas, su forma de preparación y la frecuencia de su consumo), al mismo tiempo que se hace campaña por el consumo medido o controlado, o que no se haga, de alimentos «chatarra». Para todo esto se necesita de autoridades fuertes y competentes, tanto de los gobiernos locales como del sector Salud, para que se realice un trabajo coordinado en el control de alimentos que se expenden para los alumnos y alumnas de los centros educativos.

- El sistema alimentario urbano

Los indicadores muestran que las zonas urbanas también tienen problemas de desnutrición crónica infantil, anemia y obesidad. Aquí se resalta el hecho de que muchas veces la pobreza urbana se considera más complicada de superar que la pobreza rural, por lo que también sería bastante difícil poder disminuir las enfermedades nutricionales en las ciudades. Mencionamos difícil porque lo que necesitan las familias en las ciudades para poder superar sus problemas es dinero, a diferencia de las familias rurales que, en su gran mayoría, por no decir todas, tienen pequeñas parcelas donde pueden sembrar algunos productos.

En el espacio urbano nos encontramos con mercados de abastos, grandes supermercados, restaurantes, ambulantes, centros de

beneficio de animales, plantas de transformación de productos, entre otros.

En estos espacios también podemos visibilizar los cinco pilares de la seguridad alimentaria con el añadido del dinero que deben de contar las familias para acceder a ellos. Otro ingrediente es el manejo de residuos sólidos proveniente de diferentes fuentes: las familias, las fábricas, los centros de salud, etc.

Nos preguntamos nuevamente si conocemos cuál es el origen de los alimentos que consumimos¹³. Al Mercado Mayorista n° 1 de Lima llegan alimentos de todo el Perú y se distribuyen tanto en la ciudad capital como en algunas regiones, bajo un sistema precario, monopólico, en el que no es posible mantener y realizar acciones sobre la inocuidad y la calidad.

En las regiones la situación no es muy diferente. Es muy difícil poder controlar un sistema que carece de infraestructuras adecuadas, de capacitación a los trabajadores y mínimas condiciones de salubridad. Un claro ejemplo es la cantidad de camales certificados y autorizados por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa) para su funcionamiento. En Lima hay 72 camales, la mayoría de regiones tienen solo uno, hay uno para cinco regiones (Tumbes, Piura, Apurímac, Loreto y Cajamarca) y el Callao no tienen ningún camal autorizado para su funcionamiento¹⁴. Esto nos indica el tipo de carne y vísceras que estamos consumiendo, las cuales pueden considerarse insalubres.

Entonces, si las carnes rojas, pescado, sangrecita y vísceras son la principal fuente de hierro para superar los problemas de anemia, tanto en niños y niñas menores de cinco años de edad como en adultos, ¿qué seguridad tenemos de consumirlas sanas, que no ocasionen parasitosis o enfermedades infecciosas de diversa índole? La respuesta es ninguna.

¹³ Ver: *El sistema alimentario peruano*, en: bit.ly/2xFAqaZ

¹⁴ Ver: bit.ly/2G6wR24

Se sugiere a los gobiernos regionales y locales plantear modelos de sistemas alimentarios que integren el campo con la ciudad en forma saludable, con mínimas condiciones de sanidad y calidad. Las autoridades deben exigir el cumplimiento de las leyes que ellos mismo han dado, siendo su responsabilidad el manejo de los alimentos (productores, comercializadores y restaurantes). La asignación para el gasto presupuestal no debería ser un problema para esto pues existe un Programa Presupuestal, el 0041, «Mejora de la inocuidad alimentaria». Lamentablemente, para este 2019, solo ocho regiones han considerado presupuesto para realizar acciones al respecto del manejo de los alimentos, siendo Huancavelica, la considerada región más pobre del Perú, la que va a ser la mayor inversión, con 4 633 100.00 soles.

- El agua

Es un tema crucial si queremos disminuir la desnutrición crónica infantil y la anemia. El cerrar brechas en cuanto a la infraestructura de saneamiento es una política pública del gobierno central. El año 2018, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, promovió que todas las regiones realizaran o actualizaran sus planes regionales de saneamiento con un horizonte al 2021, proponiéndose dos metas: 0% de brechas de saneamiento en zonas urbanas al 2021 y 0% de brecha de saneamiento en zonas rurales al 2030. Con estos indicadores se lograban las metas como país camino al bicentenario, pero también el cumplimiento del Objetivo 6 referido a agua y saneamiento de los ODS.

Sin embargo, el Plan Nacional de Saneamiento al 2021, de donde parten los planes regionales, no considera como un indicador principal la calidad del agua, pues más que las infraestructuras lo importante es la calidad del agua, y aquí hay mucho por hacer.

En zonas urbanas, el agua para consumo es administrada por las Entidades Prestadora de Servicios de Saneamiento (EPS), por lo que de alguna manera se puede asegurar la calidad de la misma.

El problema surge en zonas rurales, donde hay diversas formas de administración del agua (Unidades de Gestión Municipal -UGM-, Áreas Técnicas Municipales -ATM-, Juntas Administrativas de Servicios de Saneamiento -JASS-, organizaciones comunales, empresas particulares, entre otras), lo que hace difícil realizar controles a la calidad, ya ello requiere de inversión, voluntad, capacitación y gestión.

Por eso se sugiere que las municipalidades tengan sus áreas de gestión municipal fortalecidas y se establezcan los mecanismos necesarios para que el control de la calidad del agua esté asegurado. Aquí es importante la alianza con la Dirección Regional de Salud de cada jurisdicción, pues estas, a través de sus centros de salud, podrían hacer una vigilancia efectiva a la obtención de agua segura.

Por último, el cumplimiento de la ejecución presupuestal para las obras de infraestructura y un minucioso seguimiento al Programa Multianual de Inversiones (PMI) para la construcción de las obras, hasta la liquidación de las mismas, bastaría para decir que todos los peruanos disponemos de agua.

**La crisis venezolana:
el multilateralismo regional a ritmo de joropo**

Leyla Bartet

Sumilla

El presente análisis muestra un panorama general de la crisis venezolana a la luz de los cambios geoestratégicos internacionales y de los efectos que estos han tenido en la dinámica de las organizaciones multilaterales. Cabe recalcar que en este texto no se encontrarán conclusiones pues los acontecimientos se suceden día a día, al igual que las contradicciones en la actitud de las partes en juego.

Nota previa:

Al cierre de este artículo, crecen las divergencias entre las diplomacias aliadas a propósito de Venezuela, referente obligado de casi toda la política internacional en la actualidad. En efecto, tras el fallido golpe de Estado del autoproclamado «presidente», Juan Guaidó, el ministro de Relaciones Exteriores español y líder en las políticas de la Unión Europea en lo relativo a Latinoamérica, Josep Borrell, acusó a Washington de «actuar como un *cowboy*» en esta crisis, advirtiendo que la solución «sólo puede ser pacífica»¹. Fuentes próximas a la cancillería española aseguran *sotto voce* que hubo torpeza y precipitación en la decisión de apoyar a Guaidó, siguiendo el camino trazado por Estados Unidos y rompiendo con la tradición española de reconocer Estados, no Gobiernos. Asumir deseos por realidades nunca ha sido una buena opción en política exterior.

Tras los recientes movimientos de la oposición venezolana y su, hasta la fecha, fracasado plan de dividir a las Fuerzas Armadas, los Estados que reconocieron al presidente de la Asamblea Nacional (quien no contaba con el apoyo de toda la oposición venezolana) no

¹ Mars, Amanda. «Estados Unidos replica a España sobre Venezuela: “No hacemos diplomacia de ‘cowboy’”». *El País*, Madrid, 9 de mayo del 2019.

esconden su incomodidad. Guaidó, por su parte, sigue evocando una eventual intervención militar e instruye a su representante en Washington para que contemple esta opción. Y si bien no ha solicitado formalmente un desembarco en su país, a lo que llama «cooperación internacional», más allá del eufemismo, la posibilidad permanece abierta². Por su parte, la Unión Europea insiste a través de su jefa de diplomacia, Federica Mogherini, quien representa a los 28 países miembros, en buscar una solución pacífica, sin derramamiento de sangre.

Breve introducción a la crisis regional

El joropo es un baile popular venezolano de ritmo vivo, que se baila con pasos sincopados y muy breves, en compás de tres por cuatro o seis por ocho. El bailarín lleva la iniciativa y determina las figuras a realizar. A semejanza de este baile tradicional rápido e imprevisible, la política regional se ha convertido en una suerte de joropo sujeto a cambios de ritmo, siendo difícil de seguir por las cancillerías de este mundo globalizado. La crisis venezolana se ha convertido en el eje temático de toda lucha política y la acusación de simpatías chavistas ha sido empleada para atacar cualquier forma de progresismo en Europa y América Latina. Esto no deja de ser lógico habida cuenta la catástrofe humanitaria producida por la erosión del aparato productivo venezolano, los inefectivos controles del Estado, la caída de los precios del petróleo, una hiperinflación rampante y procesos de depreciación monetaria que no se detienen. Así pues, Venezuela se ha convertido en un contramodelo transversal difícilmente defendible a estas alturas.

² Manetto, Francesco. «Guaidó alude al apoyo militar y anticipa contactos con el Comando Sur de EE.UU.». *El País*, Madrid, 13 de mayo del 2019.

Cabe recordar, sin embargo, que la cuna de Bolívar tuvo siempre una economía dependiente y poco diversificada. En este contexto, el bloqueo de fondos y las sanciones impuestas por Washington y Europa resultan doblemente agobiantes para la población civil que ninguna culpa tiene de los errores económicos del gobierno de Nicolás Maduro.

Juan Tokatlian, profesor de relaciones internacionales en el Instituto Torcuato di Tella (Buenos Aires), sostenía, en una entrevista reciente³, que urge indagar en torno al concepto de hegemonía en el continente. Si se toma al respecto el referente de Antonio Gramsci, cabe preguntarse quién tiene hoy el liderazgo político, intelectual y cultural en la región. Tokatlian sostiene: «Lo primero que podríamos advertir es que en América Latina, en general, sobresalen momentos de hegemonía transitorios y débiles. Sin embargo, también es importante desagregar casos puntuales que mostraron más fortaleza y longevidad». Los proyectos sociopolíticos y económicos moderadamente reformistas, que no fueron antisistémicos, no pudieron afianzarse en los años 50 y 60. Los proyectos autoritarios de finales de los 70 hasta principios de los 80 tampoco pudieron prosperar, inmersos en plena Guerra Fría. Tras la caída del Muro de Berlín y el fin de la polarización Este-Oeste, llegó el proyecto neoliberal de los 90 a Sudamérica. Frenado este por la llegada de políticos progresistas en los años 2000 en varios países de la región, ha retornado con ímpetu en los últimos tiempos. Hoy, las sociedades latinoamericanas lucen más fragmentadas y polarizadas que nunca, y con economías muy primarizadas. Los dos extremos serían en la actualidad Venezuela y Brasil. El primero porque afronta el desmoronamiento de un proceso que quiso ser revolucionario y el segundo porque parece el más ambicioso proyecto reaccionario desde el derrumbe de las dictaduras militares que asolaron la región en los 70 y 80.

³ Tokatlian, Juan. «'América Latina camina hacia la debilidad y la desintegración'. Entrevista con Juan Tokatlian». *nuso.org*, Bogotá, febrero del 2019. En: bit.ly/2VPchIF

Como era de esperarse, esta situación se refleja en los organismos multilaterales de la región que, a su vez, expresan las políticas exteriores de sus Estados miembros.

El multilateralismo enfermo

Desde inicios del siglo XXI, durante la etapa en que diversas formas de progresismo llegaron al poder, la idea de la integración funcionó como generadora de dinámicas asociativas múltiples: se intentó relanzar el Mercado Común del Sur (Mercosur), se creó la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), al calor del chavismo surgió la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA), se estableció la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la Alianza del Pacífico. Todos estos entes se inscribían –a diferencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) que incluyen a Estados Unidos y Canadá– en una perspectiva Sur/Sur, aunque en la práctica su multilateralismo fuera limitado: cada país se ocupaba esencialmente de su mercado doméstico y negociaba bilateralmente con China o Estados Unidos.

El caso de la OEA merece una atención especial: fue creada en 1948, a inicios de la Guerra Fría, para «consolidar la paz, la seguridad y la democracia». La elección de su sede (Washington D.C.) y la presencia de Estados Unidos y Canadá en su seno hicieron que el organismo fuera visto como una especie de instrumento de la Doctrina Monroe por los movimientos progresistas del hemisferio. De hecho, la OEA no dudó en excluir a Cuba en 1962 y hubo que esperar hasta junio del 2009 (cuando había una mayoría de Gobiernos de izquierda en la región) para que se anulara esta decisión. Los cambios introducidos en la política exterior de Estados Unidos, a raíz de la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump, anuncian ya la reactivación del bloqueo y sanciones contra Cuba. Probablemente, dado su

carácter tutelado, la OEA se inscribirá en el «seguidismo» que ha demostrado hasta ahora.

Desde el advenimiento en la Secretaría General de la OEA de Luis Almagro, ex canciller de Uruguay, expulsado del Frente Amplio por sus posiciones confrontacionales frente a Venezuela, el país caribeño se convirtió en el eje esencial de las acciones de este organismo. No en vano el ex presidente uruguayo, José Mujica, dijo, refiriéndose a Almagro, que había cambiado su rumbo político. Almagro fue explícito: «Trabajaré para acercar a la OEA a la nueva realidad del hemisferio», dijo, y así ocurrió. El *aggiornamento* de la OEA pasa por el recentraje a la derecha, siguiendo las pautas marcadas por Washington, a tal punto que a fines del 2018 Almagro no dudó en apoyar las declaraciones de Donald Trump en el sentido de no descartar ninguna opción, incluyendo la intervención militar, para resolver la situación de Venezuela.

En la actualidad, en el nuevo contexto latinoamericano marcado por el advenimiento de las derechas, la Unasur, el organismo regional creado para contraponerse a la OEA, vio su espacio y su capacidad disminuidos, encontrándose progresivamente reducida y aislada. Además, los presidentes conservadores Iván Duque, de Colombia, y Sebastián Piñera, de Chile, lanzaron la idea de crear el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) para reemplazarla. Pero esta volatilidad de los organismos regionales no deja de suponer riesgos. Según publicaciones tan liberales como *The Economist*, Prosur, que se alinea ideológicamente con el Grupo de Lima y la OEA⁴, es tan filoamericano que si ocurren cambios políticos entre sus miembros –y sería el caso, por ejemplo, de Argentina de no ser reelecto Mauricio Macri– podría correr el

⁴ El Grupo de Lima es una instancia establecida tras la declaración de Lima del 8 de agosto del 2017 con el fin de dar una salida a la crisis venezolana. Lo integran Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía y Venezuela, que se incorporó en febrero del 2019 a través del «gobierno interino» de Juan Guaidó.

mismo destino que Unasur. De hecho, es la primera vez que se crea un bloque continental buscando explícitamente «un cambio de régimen» en un país vecino, Venezuela. No en vano la idea de crear Prosur surgió entre los nuevos mandatarios electos de Chile y Colombia, cuando ambos coordinaban una fórmula para desconocer a Maduro tras su juramentación para un segundo mandato.

Piñera, Duque y Jair Bolsonaro, presidente brasileño, ganaron sus respectivas presidenciales enfrentándose a candidatos de izquierda que ellos acusaban de seguir los pasos del chavismo. Y los tres requieren, para consolidarse interna e internacionalmente, de un cambio de Gobierno en Venezuela. El caso de Brasil resulta particularmente inquietante por su explícita nostalgia de la dictadura militar y por su ruptura con la tradición política exterior brasileña de las últimas décadas: el gigante sudamericano fue un contrapeso de los Estados Unidos, impulsando un multilateralismo activo de cara a otros continentes, promoviendo, por ejemplo, la creación del llamado BRIC (integrado por Brasil, Rusia, India y China). Cabe recalcar que dicho foro es un ejemplo más de la fragilidad política de estos organismos, supeditados generalmente a los cambios internos: la llegada del nacionalista conservador Narendra Modi como primer ministro de la India y el golpe contra Dilma Rousseff, en Brasil, descabezaron los sueños del BRIC.

Así pues, la situación dista de ser clara en la región. Y Venezuela, más allá de los errores políticos y económicos de su dirigencia, más allá de la corrupción y los bloqueos, sigue siendo el terreno de enfrentamiento entre dos visiones del mundo, entre dos opciones antagónicas.

La república fragmentada

En un artículo metódico y objetivo, Roberto Mansilla Blanco, analista del Instituto Gallego de Análisis y Documentación

Internacional (Igadi)⁵, sostiene que reducir el análisis de la crisis política actual de Venezuela centrándose únicamente en las maniobras controvertidas y controversiales de legitimidad presidencial es un ejercicio simplista e incompleto.

En efecto, si realizamos un ejercicio de síntesis de los acontecimientos recientes, encontramos una situación de bicefalia del poder que comienza en el 2015, pero cuyos orígenes son más antiguos. En Venezuela, desde los inicios de la explotación intensiva del petróleo, el «oro negro» moldeó la vida política del país. Por un lado, mutiló el interés por la explotación agropecuaria y, por otro, acrecentó una clase media consumista en extremo que se beneficiaba directa o indirectamente del capitalismo rentista. Los «petrodólares» financiaron obras públicas y negocios, muchos de ellos derivados de una corrupción que siempre existió. A ello se agregó una estabilidad política concertada por los llamados acuerdos de Punto Fijo⁶, firmados por Acción Democrática (AD) y la Democracia Cristiana (Copei) tras la caída de la dictadura del general Pérez Jiménez para garantizar una alternancia entre estos y asegurar estabilidad democrática y gobernabilidad. El Partido Comunista de Venezuela se autoexcluyó del pacto.

Hasta inicios de 1970, Venezuela era el primer exportador mundial de petróleo hasta que Arabia Saudita ocupó su lugar. El Estado, boyante de petrodólares, proveía créditos, subsidios, empleos, servicios gratuitos, gasolina casi regalada y un bolívar sobrevaluado que permitía a los señores de la clase media ir a hacer *shopping* a Miami todos los fines de semana. Esto es lo que el conservador politólogo Moisés Naïm ha llamado «la ilusión de armonía»⁷. Y era en efecto pura ilusión. Un estudio de 1984

⁵ Mansilla Blanco, Roberto. «Venezuela: crisis de legitimidad de la revolución bolivariana». *igadi.org*, Pontevedra, 14 de febrero del 2019. Ver en: bit.ly/2Z3Azka

⁶ Punto Fijo era en el nombre del chalet en el que se firmaron los acuerdos en octubre de 1958, en Caracas.

⁷ Naïm, Moisés. *El caso de Venezuela: una ilusión de armonía*. Caracas: Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), 1985.

del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) evidenciaba, ya entonces, una desigualdad enorme en la que el 20 por ciento más rico del país captaba el 80 por ciento de la renta, un alto índice de conformismo y que el 90 por ciento de los electores que votaban lo hacían por AD o por Copei. La desafección creciente del electorado se manifestaba en las altas tasas de abstención. Así, en la segunda elección de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), solo algo más del 40 por ciento de los votantes acudió a las urnas, por lo que algunos analistas –como Heintz Sontag, director del Centro de Estudios del Desarrollo (Cendes) de la Universidad Central de Venezuela– le auguraban un gobierno difícil habida cuenta su baja legitimidad. La contracción económica de los años 90 alcanzó el 20 por ciento y la pobreza se incrementó en un 70 por ciento durante esa década. Y si bien los disturbios conocidos como el «caracazo» a fines de febrero de 1989 se debieron al descontento por los ajustes económicos del «paquetazo» que Pérez aplicó poco después de asumir el cargo, esto fue solo en parte, pues también existía en la población una frustración acumulada y la súbita certeza de que el retorno de Pérez no significaba una restauración de la «Venezuela saudí». En este contexto, el intento fallido de golpe de Estado del comandante Hugo Chávez obtuvo grandes apoyos dentro de la sociedad civil.

La Agenda Alternativa Bolivariana (1996) que presenta Chávez, una vez que opta por la toma del poder por vías democráticas, se contrapone a la propuesta neoliberal, Agenda Venezuela, del presidente copeyano Rafael Caldera. La Agenda Alternativa Bolivariana era una propuesta moderada que obtuvo, una y otra vez, el respaldo mayoritario de las urnas. De esta forma, a través de una sucesión de votaciones, entre 1998 y el 2006 el electorado venezolano le entregó todo el poder a Chávez. Paralelamente, la clase política tradicional (AD y Copei) fueron reducidos a su mínima expresión. Las políticas de Chávez, sin llegar a ser estatistas, le acordaban un peso al Estado que no había tenido

nunca antes. Y la Constituyente de 1992 le dio un 95 por ciento de las curules y la nueva Constitución instauró y amplió varios derechos fundamentales: democracia participativa a través de referéndum (referéndum revocatorio a mitad de mandato), admisión de la doble nacionalidad, reconocimiento del carácter pluriétnico de Venezuela, creación del Poder Ciudadano y del Poder Electoral. Sin embargo, como lo hace notar Tomás Straka, no fue una Constitución socialista⁸.

Poco a poco, la alianza chavista se fue decantando hacia la izquierda y, tras el intento de golpe de Estado del 11 de abril del 2002, el presidente Chávez se vio reforzado. Vale la pena recordar que en dicha ocasión Chávez fue detenido por los golpistas de un sector del Ejército, con el apoyo de la oposición, y que se intentó fusilarlo. Finalmente, fue liberado por otro sector de oficiales leales y por la población que salió masivamente a la calle a darle su apoyo. Nótese que Chávez llamó entonces a la unidad y al olvido, procediendo a liberar a la mayoría de los golpistas. Aun así, el gesto no le impidió depurar el Ejército para evitar la resurgencia de situaciones semejantes.

Más adelante, con el alza de los precios del petróleo, que pasó de 14 dólares a más de 100, el Estado pudo realizar una inversión social como jamás había ocurrido en el pasado. Se implementaron programas de acceso a la educación, a la salud (Barrio Adentro, con la ayuda de médicos cubanos que reemplazaban a todos aquellos médicos que dejaron el país y que jamás habrían aceptado trabajar en los «ranchitos» o barriadas), programas de viviendas gratuitas, alimentos subsidiados y, respondiendo al carácter cristiano que siempre manifestó Chávez, la llamada Misión Cristo, cuyo objetivo era llevar a Venezuela a un índice de pobreza cero en el 2021.

En este contexto de bonanza que benefició a muchos (incluyendo a las transnacionales que pudieron repatriar ingentes

⁸ Straka, Tomás. «20 años de chavismo: el quiebre del 'Estado mágico'». *Nueva Sociedad*, n.º 280. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert (FES), 2019, pp. 4-15.

ganancias), Venezuela pudo mostrar cifras espectaculares. Los más pobres duplicaron su capacidad de consumo. Según un estudio de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, las cifras de pobreza se redujeron del 70 por ciento de la población en 1999 al 30 por ciento en el 2013. Estos datos fueron corroborados por los informes de la Comisión Económica Para América Latina (Cepal) del 2013. El 2005 Venezuela fue declarada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) territorio libre de analfabetismo; la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) declaró que el hambre se había erradicado; el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señaló que el índice de desarrollo humano había aumentado a 0.764, lo que ubicaba a Venezuela en el puesto 67 de 187.

A diferencia de lo que había ocurrido durante los años de la «Venezuela saudí», ahora existía una intención ideológica de crear un eje alternativo a Estados Unidos, y en el 2004 se funda la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) y en el 2005 PetroCaribe. Se traza entonces de modo evidente una estrategia de ayuda regional a movimientos y partidos de izquierda que contribuyan a construir un entorno favorable. Estas ayudas costaron 50 mil millones de dólares a Venezuela entre el 2000 y el 2017.

¿Qué ocurrió entonces para que el modelo se derrumbara? Es preciso analizar factores endógenos y exógenos. Brevemente se puede señalar la enorme carencia de cuadros que llevó a funcionarios sin preparación adecuada a cometer errores graves. Según los estudios realizados por el Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo de la Pontificia Universidad de Comillas (Madrid)⁹, entre 1999 y 2006 dejaron el país importantes sectores de la clase media profesional. A partir de

⁹ Ver en: bit.ly/2Bq02tV

esa fecha aumenta progresivamente la emigración menos formada y, en los últimos años, deja el país una población casi carente de formación. Esta situación y la voluntad política de garantizar la seguridad y la regularidad de la producción, llevó al Gobierno a instalar oficiales del Ejército en cargos para los que carecían de conocimientos. El resultado fue catastrófico. Baste un ejemplo: la producción de acero líquido pasó de cuatro millones producidos en el 2008 a solo 270 mil en el 2017.

A la pésima administración de las empresas se agregó la brusca caída de los precios de petróleo. Mientras el precio del crudo se mantuvo alto, el Estado podía importar alimentos y subsidiar servicios. Luego fue imposible. Además, a nivel político, se agrega la enfermedad de Chávez, su fallecimiento en el 2013 y la llegada de Nicolás Maduro al poder, un dirigente sindical que ejerció como ministro de Relaciones Exteriores entre el 2006 y el 2012, siendo vicepresidente de la República durante un año, hasta la muerte de Chávez. En este contexto desesperante y desesperado, la corrupción (que siempre existió en el país) se incrementó a niveles nunca vistos.

Pero sería incompleto analizar esta crisis ignorando el factor exógeno: los intereses de Estados Unidos por el país de la región que posee las más importantes reservas de hidrocarburos y a poca distancia de sus costas, y los de aquellos otros países occidentales y regionales que, por diversas razones económicas y políticas, se alinearon con Washington, quienes empujaron al precipicio lo que quedaba del proyecto chavista.

Trump y el retorno a la Doctrina Monroe

Desde la Segunda Guerra Mundial, ningún presidente estadounidense había evidenciado las convicciones aislacionistas que han caracterizado a Donald Trump: retiro del Acuerdo Climático de París, de la Asociación Transpacífica, retiro progresivo de las tropas norteamericanas en Siria y Afganistán, cuestionamiento de alianzas

militares con Corea del Sur y Japón, etc. Washington quiere, además, frenar la penetración china en la región, considerando que el gigante asiático es uno de los apoyos de Venezuela. Sin embargo, todo parece indicar que la amenaza de una intervención militar norteamericana, apoyada en el artículo 187 de la Constitución venezolana, no es la opción más viable en la actualidad para Washington: su sola evocación ha creado una cohesión interna innegable y fisuras graves entre sus aliados. Mejores réditos han brindado otras opciones: como la asfixia económica que está ahogando al país a la espera de una sublevación popular generalizada o un golpe de Estado como el que se intentó, sin éxito, hace poco. Otra opción que podría manejar Estados Unidos es apoyar la creación de movimientos armados internos que abran las puertas a una guerra civil.

En todo caso, el renovado interés de Washington por el hemisferio le exige resolver el «problema de Venezuela» y para ello ha contado con el apoyo activo de la OEA. Una Organización de Estados Americanos que no ha dudado, en voz del propio Luis Almagro, en evocar la posibilidad de una intervención armada, llamar a un golpe militar o ignorar que el Secretario de Estado norteamericano, Rex Tillerson, afirmara que «la Doctrina Monroe fue tan relevante entonces como lo es hoy».

El Grupo de Lima, por su parte, no se ha caracterizado por su autonomía en la búsqueda de soluciones. Y aunque desde hace unos meses ha expresado una voluntad de favorecer negociaciones, se trata más de un gesto que de una realidad pues difícilmente se puede «negociar» estigmatizando a una de las partes. En este sentido, la actitud de la cancillería mexicana resulta un buen ejemplo. Su canciller, Marcelo Ebrard, en fina aplicación de la Doctrina Estrada, declaró hace poco al diario *El País*: «(...) lo que hay que buscar es diálogo, el mismo que presupone la ausencia de condena a una de las partes. Hay que construir una agenda con respaldo internacional». «Crear un cerco para provocar una crisis

alimentaria muy seria, no es la solución», dijo. Finalizó recordando que ya en los años 80, México promovió el diálogo en América Central mientras Estados Unidos propugnaba una victoria militar sobre la guerrilla. México tuvo razón y se firmaron los acuerdos de paz.

Es cierto que el contexto regional no favorece algún tipo de independencia frente a las políticas implementadas por Estados Unidos, pero la cancillería peruana habría podido actuar como lo hizo en su momento Raúl Porras Barrenechea quien, en la reunión de cancilleres de la OEA en 1959, rechazó el bloqueo a Cuba. O con criterios como los que defendía el embajador Carlos García Bedoya, quien recordaba la necesidad de una política exterior independiente, no supeditada a los intereses norteamericanos¹⁰.

Cuando concluimos este artículo la prensa internacional informa acerca de un diálogo iniciado entre el gobierno venezolano y la oposición con la mediación de Noruega¹¹. Delegados de Maduro y Guaidó se encuentran actualmente en Oslo para explorar la posibilidad de una agenda de temas y una metodología de trabajo. Resulta inquietante, sin embargo, que la oposición venezolana se queje de no haber sido consultada. Se trataría de una decisión tomada por Guaidó y Leopoldo López, fundador de Voluntad Popular. Desde Colombia, Julio Borges, dirigente de Primero Justicia afirma que se enteró por los medios venezolanos. Tras el fracasado intento de golpe de Guaidó, en ciertos sectores de la oposición empieza a aceptarse la idea que no es fácil resquebrajar la unidad de las Fuerzas Armadas venezolanas y que sin algún tipo de negociación es imposible lograr una salida de Maduro. El propio jefe del Poder Legislativo reconoce que, si se iniciara un proceso de transición, se tendría que incorporar a parte del

¹⁰ Adrianzén, Alberto. «Velasquismo y política exterior». *revistaquehacer.pe*, Lima, enero - marzo del 2019.

¹¹ Lafuente, Javier. «Venezuela: Chavismo y oposición exploran una vía de diálogo con la mediación de Noruega». *El País*, Madrid, 16 de mayo del 2019.

chavismo en la reconstrucción. Noruega cuenta con un amplio bagaje en la mediación y resolución de conflictos, caracterizado por el hermetismo.

Esperemos que el frío nórdico calme los ímpetus de este aceleradísimo joropo.

Colombia hoy: la paz en una coyuntura movida

Antonio Madariaga R.

Sumilla

El proceso de negociación y el posterior acuerdo entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo y el Estado colombiano es apreciado mundialmente por cinco condiciones necesarias para el éxito de un proceso de paz: la participación de las víctimas en el proceso, el que el acuerdo se refiera a aspectos estructurales ligados al conflicto (la tierra, la democracia y la participación, los cultivos de uso ilícito, etc.), la relación entre la estructura normativa interna y las normas internacionales sobre los derechos humanos, la definición de una arquitectura institucional para la implementación y el monitoreo del acuerdo, y porque crea un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Sin embargo, los supuestos del acuerdo con respecto a la violencia y a la aceptación social no se cumplen, siendo uno de sus motivos el gobierno del presidente Iván Duque, lo que corresponde al nuevo ascenso de la derecha en América Latina, que tiene a los Estados Unidos como referente, lo que nos regresa a la vieja narrativa de la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo, y contra el régimen venezolano, limitándose este proceso a las obligaciones de Colombia ante el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y a la fuerte insistencia de la Unión Europea, y de sus países miembros, por el cumplimiento de los acuerdos.

Introducción

Como lo dicen distintos estudios comparados, entre otros los realizados por Lederach¹ y Pablo de Greiff² sobre riesgos de retorno de la violencia después de un acuerdo de paz y acompasado con ella, las condiciones políticas, de respaldo social y las previsiones económicas e institucionales para la implementación de un pacto, son fundamentales en relación con la estabilidad y el éxito de dicho proceso.

El proceso que llevó al Acuerdo de Paz, como se le conoce en Colombia, tras cinco años de negociaciones entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (en adelante FARC - EP), para poner fin a más de cinco décadas de conflicto armado, es reconocido mundialmente por la participación de las víctimas en el proceso mismo y por cinco características diferenciadoras³ que, en el marco de las condiciones necesarias para el éxito de un acuerdo de estas características,

¹ Lederach, John Paul. *Peace Accords Matrix (PAM)*. Notre Dame: University of Notre Dame, 2016.

² De Greiff, Pablo. *Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*. New York: Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2017. Ver en: bit.ly/2N6WQMG

³ Ver: ntrda.me/2x7VR3S

ofrecen mayores probabilidades de llegar a su realización. Estas son:

1. Sus alcances, tanto temáticos como de procedimientos, van más allá del desarme, la desmovilización y la reinserción (en adelante DDR), en particular los referidos a los aspectos estructurales ligados al conflicto (la ampliación de la democracia y la participación, el abordaje de una reforma rural integral y la protección de la economía campesina, el tratamiento al tema de los cultivos de uso ilícito, etc.).
2. Diseño de una muy extensa arquitectura institucional para la implementación del acuerdo y su monitoreo (en este caso se tienen la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación [Csivi] –ente paritario FARC - Gobierno–; el seguimiento a la implementación a cargo del Instituto KROC de la Universidad de Notre Dame; el Comité de Seguimiento encabezado por los expresidentes José Mujica y Felipe González, y cuya secretaria técnica es realizada por el Centro de Investigación y Educación Popular [Cinep] y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos [Cerac]; la Misión Especial de Verificación de Naciones Unidas creada por el Consejo de Seguridad; etc.).
3. Relación entre la estructura normativa interna y las normas internacionales sobre los derechos humanos (se incorporó el Acuerdo de Paz a la Constitución nacional; se hicieron los desarrollos normativos necesarios mediante el procedimiento especial conocido como *fast track*; se depositó el acuerdo en Berna, como Acuerdo Especial en el marco de los protocolos de los Convenios de Ginebra y en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por parte del Estado colombiano; se incorporaron varios países en el texto del acuerdo en carácter de acompañantes o impulsores de diversos temas; etc.).

4. La participación de las víctimas en la negociación y su lugar y el de sus derechos en las medidas del acuerdo, el enfoque diferencial y, en particular, el Acuerdo Étnico y los derechos de los pueblos y colectivos, los derechos de las mujeres y los derechos de la población Lesbiana, Gay, Transgénero Bisexual e Intersexual (Lgtbi).
5. Finalmente, lo que se considera internacionalmente como la «joya de la corona» del Acuerdo de Paz de Colombia: la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición⁴, establecida desde un enfoque de verdad judicial (a través de la Jurisdicción Especial de Paz, en adelante JEP) y de verdad extrajudicial histórico-política para la explicación y la comprensión social del conflicto y su persistencia, y desde una perspectiva de futuro (a través de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No-repetición, en adelante Comisión de la Verdad) y de verdad de carácter humanitario (a través de la Unidad de Búsqueda de las Personas dadas por Desaparecidas). Todos estos componentes trabajando sobre la verdad de lo ocurrido en relación y con ocasión del conflicto armado interno.

Las anteriores consideraciones, de posibilidades de éxito que son intrínsecas al acuerdo y que someramente hemos descrito, compartidas por diversos análisis y que en buena parte motivan el amplio y sostenido apoyo internacional al acuerdo de paz, están atravesados por condiciones de la coyuntura política colombiana que representan riesgos y oportunidades para la implementación.

⁴ Ver: bit.ly/2RsQ2HY

Los supuestos políticos de la negociación

El país actualmente se enfrenta a la cruel paradoja de que los supuestos del acuerdo, propios de una transición de la guerra a la paz (disminución significativa de la intensidad y extensión del conflicto, gran aceptación social de los acuerdos y Gobiernos favorables a su implementación), no existen, y que más bien transitamos hacia una involución que se expresa en acciones de parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN), de las disidencias de las FARC, así como de otras múltiples formas de acción violenta organizada en el territorio provenientes de la minería ilegal, el narcotráfico, sucesores del paramilitarismo y aun de miembros de la Fuerza Pública. Se constatan agresiones diversas contra personas y poblaciones, esencialmente contra líderes/as sociales y defensores/as de derechos humanos y pueblos étnicos, siendo su lugar de influencia el Chocó y otras porciones del Pacífico, tal como lo han documentado organismos nacionales oficiales e internacionales como la Defensoría del Pueblo, diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El supuesto del control de la violencia

Como en efecto sucedió, durante el desarrollo del proceso de negociación y una vez decretado por parte de las FARC - EP un cese unilateral e indefinido de fuego (diciembre del 2014), se pudo experimentar en Colombia una disminución significativa de la violencia, cuyos indicadores se resumen en que entre el 2012 y el 2017 la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes se redujo de 34 a 24 casos; en que el desplazamiento forzado pasó de 272 000 a 75 000 personas; en que los secuestros están en su nivel más bajo de las últimas tres décadas, ya que el año pasado hubo 180 casos frente a los 3000 que llegaron a haber al final de la década de los 90;

y en que las minas antipersona afectaron a 56 colombianos el 2017, una cifra que el 2006 había superado las 1200⁵.

Adicionalmente a ello, el Hospital Militar Central, el más importante de Colombia en atención a miembros de las Fuerzas Militares, presentó un informe con cifras que muestran una disminución entre el 2011 y el 2017 en el número de soldados heridos en combate, pasando de 424 a 12 uniformados.

Sin embargo, el informe de la Fundación Paz y Reconciliación, mencionado antes, advierte de manera categórica que si bien las cifras nacionales señalan esas excelentes noticias, lo preocupante es el aumento de la inseguridad que está sucediendo en muchos municipios donde era muy fuerte la presencia de las FARC - EP (en 78 de ellos, de los cuales 55 presentan un crecimiento importante en la tasa de homicidios).

Por otra parte, es motivo de especial preocupación el creciente número de agresiones y asesinatos de líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, y de excombatientes de las FARC - EP, hoy convertido en partido político.

En efecto, en un país donde la violencia sociopolítica ha sido una constante y que esta se ha ensañado con el liderazgo social, la Comisión de la Verdad en funciones señala que en los últimos 30 años han sido asesinados 4750 líderes/as sociales, la Defensoría del Pueblo⁶, por su parte, señala que en los tres últimos años (entre enero del 2016 y enero del 2019) se ha presentado un verdadero desangre, en el que se registran 462 casos de homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, así como un incremento significativo en las amenazas de hasta el 47%, es decir, 982 amenazas registradas entre marzo del 2018 y febrero del 2019.

En lo que se refiere a los excombatientes de las FARC - EP en proceso de reintegración a la vida civil, se registra a la fecha,

⁵ *¿Cómo va la Paz?* Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación, 2018.

⁶ <http://www.defensoria.gov.co/>

según cifras oficiales de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización de Colombia, que desde la firma del Acuerdo de Paz fueron asesinados 134 excombatientes.

Lo anterior permite afirmar que existen riesgos muy importantes para el proceso de paz, derivados estos de la violencia en los territorios, atribuibles en algunos casos a reductos de las FARC que no se acogieron al proceso de paz, en otras ocasiones al ELN, a los herederos y sucesores de las grandes estructuras paramilitares desmovilizadas parcialmente el 2006, a las fuerzas ligadas al narcotráfico y a la minería criminal, y a las fuerzas de seguridad del Estado; todas ellas a su vez ligadas a la incapacidad y falta de decisión del gobierno nacional en lo que se refiere a la presencia institucional del Estado (justicia, educación, salud, etc.) en los territorios anteriormente controlados por las FARC - EP.

En consecuencia, un importante supuesto del proceso de paz con las FARC - EP, que era el fin del conflicto armado interno y consecuentemente la disminución de la violencia armada organizada en los territorios, no se está dando.

El supuesto del apoyo social a la paz y la legitimidad del acuerdo

Un segundo supuesto del proceso de negociación estaba dado por la consideración de que son tan apreciables los beneficios de la paz, que a pesar de algunos opositores al proceso y el propio desprestigio de las FARC - EP, al someter a la refrendación popular el Acuerdo de Paz, la población colombiana mayoritariamente lo apoyaría. Como resultado de errores del presidente Juan Manuel Santos, tanto en la pedagogía del acuerdo como en su narrativa sobre las FARC - EP; de una agresiva campaña, plagada de mentiras, por parte del expresidente Álvaro Uribe Vélez y sus seguidores; de la unión de buena parte de las iglesias cristianas

con amplios sectores de la Iglesia católica, que cobraron al proceso de paz los importantes avances en Colombia en derechos de las mujeres y de la población Lgtbi (matrimonio igualitario, adopción por parte de parejas del mismo sexo, despenalización del aborto en casos precisos, etc.), llamándolo impulsor de la «ideología de género», inclusive difundiendo una especie de «obligatoriedad de la homosexualidad y el aborto», el plebiscito fue negado. La derrota del plebiscito por poco más de 50 000 votos, con el 50.21% de los votos por el NO contra el 49.78% por el SÍ, dejó el Acuerdo con problemas de legitimidad⁷.

Si bien posteriormente a la renegociación del acuerdo, y atendiendo a la mayoría de las demandas de los sectores agrupados en el NO, el Congreso de la República refrendó lo planteado, sin duda este quedó afectado en su legitimidad. Más aún, hasta hoy, a más de dos años de firmado, el expresidente Uribe y su partido, el Centro Democrático, desconocen la legitimidad del acuerdo, logrando junto con otros sectores interponer obstáculos legislativos y políticos a su implementación.

El supuesto del respeto del Estado y del Gobierno al Acuerdo de Paz y al compromiso con su implementación

El triunfo del Centro Democrático (partido del expresidente Uribe), con su candidato Iván Duque, a la presidencia de Colombia, dio lugar a una nueva condición política (desarrollada más adelante de manera más detallada) que se puede resumir en la siguiente trayectoria. Con el antecedente de las dificultades del presidente Santos, en su momento, para poner efectivamente a su gobierno en la lógica del cumplimiento de lo acordado y de las distintas expresiones de los partidos políticos durante el proceso conocido como el *fast track*, el gobierno del presidente Duque trabaja en

⁷ Ariza, Patricia et al. *La Paz en disputa*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2019.

dirección a hacer una implementación de mínimos del Acuerdo de Paz, bordeando inclusive los límites del desacato a decisiones judiciales y a la perfidia. Una condición que tenía el acuerdo, en el sentido del compromiso del Estado y del Gobierno en su implementación cabal, se encuentra ahora con un Gobierno cuyo partido desconoce su legitimidad y que no ha podido «volverlo trizas», como lo anunció en campaña, por el respaldo constitucional que posee, además de la reorganización y fuerza del movimiento de defensa de la paz y el sólido respaldo de la comunidad internacional.

La realidad política

La legalidad, la polarización y la legitimidad

La legalidad es un supuesto básico del acuerdo y la legitimidad es una necesidad para lograr no solo la implementación, si no, sobre todo, para desencadenar un proceso que involucre a la sociedad en la búsqueda de la paz, para lograr las transformaciones que el acuerdo contiene, su adopción como bien público, y para que produzca efectos e impactos en la vida de las comunidades en dirección a la comprensión de lo sucedido y a la puesta en marcha y/o reforzamiento de valores, procesos y comportamientos, individuales y colectivos, que fortalezcan la democracia, la convivencia, la no repetición y, finalmente, conduzcan a la reconciliación.

La polarización política que caracteriza a la sociedad colombiana de hoy ha dificultado, aun dentro del mismo Estado, el reconocimiento del carácter estatal de la arquitectura institucional del acuerdo y las obligaciones que de él se derivan. De hecho, un sector de la sociedad y sus mecanismos de representación política, hoy en el Gobierno, consideran que el triunfo del NO en el plebiscito, independientemente de la exigua ventaja de cerca de 50 000 votos,

les otorga el derecho a desconocer el acuerdo, sus diferentes instancias y procesos y, en particular, al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Más aún, además de no reconocer los términos e instituciones del acuerdo como parte del Estado, el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición es considerado por estos sectores como parte de los adversarios y, en algunos casos, enemigos del Estado de derecho, ello bajo el supuesto de que se considera ilegítima la negociación entre el Gobierno y las extintas FARC - EP. Cabe recalcar también que este sector considera inexistente el conflicto armado interno, por lo que, como actores políticos, desconocen la arquitectura institucional derivada de los acuerdos firmados, en particular de la justicia transicional, tal como lo señalan sus más connotados voceros.

Lo anterior a pesar de las decisiones constitucionales y legales hechas por el Congreso de la República y avaladas por la Corte Constitucional. En tal sentido, el Congreso expidió el Acto Legislativo 01 del 2017, que la corte avaló en su sentencia C-674 del mismo año, y que incorpora a la Constitución un título transitorio que desarrolla el acuerdo, en el cual, en su artículo primero, es incorporado el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

Es decir, en términos de la normatividad nacional, no existe duda alguna de la naturaleza estatal, constitucional y legal del acuerdo y, dentro del mismo, del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Todo lo anterior para insistir en la naturaleza política del debate nacional por la legitimidad, que no es ni mucho menos el único, porque si bien es posible identificarlo en actores políticos y sociales que participaron activamente en el plebiscito, no es menos cierto que para el grueso de la población, especialmente la urbana que no vivió de cerca el conflicto o que no vive actualmente en zonas donde este aún se expresa, el proceso de

paz y sus instituciones son asuntos lejanos que no lo comprometen, lo que aunado a una extendida desconfianza en el Estado, mayor en las zonas rurales y en particular las zonas más afectadas por el conflicto, crea condiciones adversas para la implementación.

Características de la coyuntura política

Las características relevantes de la actual coyuntura política permiten establecer que esta estará marcada por la realización de las elecciones regionales y locales (cuyo proceso culmina con las elecciones de alcaldes, concejales, ediles, gobernadores y diputados el próximo 27 de octubre del 2019), así como de las elecciones al Congreso y presidencia de la República el 2022; es decir, importantes procesos electorales que se enmarcaran en los primeros cinco años del acuerdo, que todos los estudios señalan de alto riesgo, siendo dichos procesos fundamentales para el éxito de la paz en Colombia.

a. El presidente y el Gobierno

El presidente Duque se inclina cada vez más por el pago de su deuda con los sectores más conservadores de la economía y la política, representados por el ala dura del uribismo. Los principales indicadores de esa tendencia del Gobierno son, por supuesto, su objeción al proceso de paz, reflejado ello en las objeciones por inconveniencia a seis artículos de la Ley Estatutaria de la Jurisdicción Especial de Paz (que el presidente presentó al mismo tiempo que anunciaba una serie de reformas constitucionales a la misma); la inexistencia del Plan Marco de Implementación y de recursos específicos para la paz en el plan de desarrollo presentado inicialmente; y, entre otros nombramientos, los de personas opositoras al acuerdo en instituciones relevantes para el mismo, como el Centro de Memoria Histórica y la Agencia de Desarrollo Rural.

Simultáneamente se advierte un endurecimiento del discurso gubernamental frente a los miembros de las extintas FARC - EP. En su comportamiento hacia la opinión pública, el gobierno de Duque desarrolla una narrativa fuerte contra el terrorismo, acentuando su articulación política con los Estados Unidos, sin la negación abierta de la implementación del Acuerdo de Paz, así sea en su particular comprensión, pero sí ejecutando una carrera por entorpecer y dificultar su contenido y operación, o desconociéndolo en la práctica, como en el caso de la Reforma Rural Integral y el punto dos del acuerdo, referente a la ampliación de la democracia y la participación.

Por último, pero no menos importante, se debe tomar en cuenta el protagonismo y postura de ciertos funcionarios de gobierno y altos mandos militares frente a los acontecimientos nacionales y al respaldo internacional, en particular frente a los temas de derechos humanos. Resulta diciente el cambio de lenguaje de los mandos militares, que pasaron de hablar de «subversivos» a «bandidos», o «narcoterroristas», con lo que ello significa para la no aplicación de la normativa del Derecho Internacional Humanitario (DIH). De igual forma, las críticas o «desmentidos» del ministro de Defensa al informe de la Alta Comisionada para los derechos humanos y a su representante en Colombia también muestran una importante involución.

El intento, a su vez, del Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y la Legalidad, del Alto Comisionado de Paz y del Consejero Presidencial para la Estabilización, de dotar a las objeciones y, en general, a las actuaciones del Gobierno frente a la paz de un supuesto sustento teórico y político (algunos francamente en contravía del derecho internacional, como en el caso de los protocolos de la terminación de los diálogos con el ELN), denotan en el marco interno dónde van a estar situadas en el gobierno las lógicas de controversia.

b. El Centro Democrático y la coalición de gobierno

Coincidente con lo antes mencionado, arrecian los discursos y comportamientos agresivos por parte de la bancada del Centro Democrático, con el anuncio de nuevas y más profundas modificaciones al acuerdo, en particular a la JEP, planteando inclusive referendos populares o constituyentes para ello. Detrás de todo esto existe un enorme temor a lo que constituye el corazón del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que es la verdad (judicial, humanitaria e histórico-política) del conflicto. Este sector ve fortalecido su lugar ideológico y político en la coalición de gobierno, poniéndose en condiciones de exigir mano dura, pero sobre todo incentivar posturas, discursos y acciones polarizantes a nivel internacional y nacional, escenario más que favorable políticamente para ellos y de manera particular para el Centro Democrático y su líder, el senador Uribe, con miras a las elecciones de octubre, galvanizando su electorado y planteando los términos de la confrontación en el espacio de las víctimas y los victimarios, como lo presentan los anuncios de reformas constitucionales al Acuerdo de Paz y a su arquitectura institucional.

c. Partidos propaz

Resulta muy importante destacar la postura de un conjunto de partidos y movimientos políticos de la oposición y del bloque político propaz en el Congreso de la República. Su utilización por primera vez del derecho a réplica, consagrado en el estatuto de la oposición (consecuencia de la aplicación del Acuerdo de Paz), y su insistencia en la inclusión de los temas de paz en el plan de desarrollo (que ya obtuvo sus primeros resultados), así como su triunfo en el rechazo a las objeciones presidenciales a la ley estatutaria de la JEP, marcan una nueva condición en el equilibrio político del Congreso de la República.

d. El movimiento social por la paz

Salvo especiales coyunturas, el movimiento social, en general, se caracteriza por flujos y reflujos, no siendo el movimiento social por la paz en Colombia una excepción, a pesar de que, por lo prolongado del conflicto armado interno de más de cinco décadas, haya, a su vez, organizaciones y procesos de más de 30 años.

Podemos distinguir en el movimiento social por la paz, en relación con el último proceso de paz con las FARC - EP, cuatro momentos claramente definidos. El primero de ellos fue durante la negociación y se expresó en un fuerte respaldo político y de movilización social en apoyo a la negociación. El segundo fue de desconcierto e inmediatamente una extraordinaria movilización de calle, con especial participación de las y los jóvenes, con ocasión de la pérdida del plebiscito, instando a mantener el acuerdo y, desde nuestro modo de ver, dando al presidente Santos un aire político del que no disponía en su momento. El tercer momento corresponde a los procesos de desarrollo normativo del acuerdo en el Congreso de la República, que por su naturaleza derivó en tres expresiones: una mayormente técnica de producción de propuestas, una de seguimiento y veeduría al proceso, y una de pedagogía del acuerdo y de sus desarrollos normativos. El cuarto momento es el actual, en el que se ha decantado una fuerte coalición, fuerte en el sentido de su amplitud, legitimidad y diversidad, ya que se encuentran en ella diversas agrupaciones políticas, movimientos sociales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y figuras y personalidades democráticas; y fuerte en tanto ha logrado una importante presencia en distintas ciudades y territorios del país, así como en las redes sociales, a la cual se le denomina, apropiadamente, «Defendamos la Paz».

e. Las cortes

La postura de la Corte Constitucional es otro elemento de singular importancia en esta mirada sobre la coyuntura. En efecto, esta corte, órgano de cierre en la interpretación y defensa de la Constitución, ha expresado a través de diferentes sentencias su respaldo al proceso de paz, reiterando la obligación del Estado y del gobierno de cumplir, «de buena fe», el acuerdo, así como la imposibilidad de introducirle modificaciones al mismo durante los próximos 12 años, es decir, durante los próximos tres periodos presidenciales. De igual manera, diversas sentencias de la Corte Suprema de Justicia soportan jurídicamente el acuerdo.

f. Los organismos de control

Tienen especiales implicaciones para la coyuntura las posturas adoptadas por los organismos de control, en particular la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, favorables tanto al tema de la paz como a los temas de derechos humanos y derechos de las víctimas, lo que les proporciona una capacidad de influir de manera importante en las condiciones actuales para la implementación del acuerdo, y cuya actuación se encuentra provista de legitimidad.

g. La institucionalidad regional y local

Dada la realización de elecciones locales y regionales en el mes de octubre de este año, el entorno del Estado se ve fuertemente influenciado por el acontecer electoral por lo menos en dos dimensiones. La primera de ellas ocurre en los ejecutivos municipales y departamentales, y en los respectivos cuerpos colegiados, que se disponen en los próximos meses a centrar su atención en la terminación de su mandato, en algunos casos para cumplir con procesos u obras en ejecución, o para dejar comprometidos recursos o condiciones para otros, y en esa misma medida con poca disposición, en particular a partir del 27 de junio,

fecha de inscripción de candidatos/as a las elecciones locales y regionales, quienes seguramente deberán poner atención a aspectos de naturaleza estratégica como el Acuerdo de Paz.

La segunda está en los candidatos o candidatas. Resulta claro que de nuevo el tema de la paz estará presente en la contienda electoral del 2019 de diversas maneras: muy fuerte en los 170 municipios ejes de la implementación del acuerdo y en la opinión pública urbana, en particular de las ciudades grandes e intermedias, que en Colombia agrupan más del 60% de sus 48 millones de habitantes. Por supuesto que la contienda también estará ligada a temas locales y/o regionales, pero el Acuerdo de Paz mantendrá preeminencia en la agenda pública electoral. Aparte de los temas de polarización, inseguridad y/o aumento de la violencia en ciertos territorios, en esta etapa se deberá prestar atención a los riesgos políticos de que la paz pueda ser instrumentalizada en la contienda electoral o que desaparezca del escenario público por las condiciones de la agenda electoral.

El gobierno de Duque y América Latina

Decíamos líneas arriba que la política internacional de Duque, como corresponde al nuevo ascenso de la derecha en América Latina, por un lado, y a la tradición diplomática colombiana de tener a la política norteamericana y sus particularidades en la era Trump como referente principal, por otro, ofrece una nueva vieja narrativa donde el narcotráfico, el terrorismo, la lucha contra el llamado «socialismo del siglo XXI» y, en particular, contra el régimen venezolano, están a la orden del día. En lo que refiere a la paz, ella está limitada a las obligaciones de Colombia ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y a la fuerte insistencia de la Unión Europea, y de sus países miembros, por el cumplimiento de los acuerdos.

El retiro de Colombia de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur); el fortalecimiento del Grupo de Lima; la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur); el nuevo protagonismo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuya asamblea general se desarrolla en Medellín, Colombia, en la tercera semana de junio del presente año; y el acercamiento a Mauricio Macri, Sebastián Piñera, Jair Bolsonaro, Lenin Moreno y Martín Vizcarra, con el consiguiente alejamiento de Bolivia, Uruguay y México, son indicadores claros de esa tendencia.

Podemos esperar, en consecuencia, que durante lo que resta del gobierno de Duque se fortalecerá ese bloque de derecha, así como se abandonará el proceso de paz de Colombia como un valor para toda la región.

Parte III

Economía y gestión de recursos



Humberto Campodónico Sánchez

José Castillo A.

Erika Collantes G.

Darío Espinoza M.

Alan Fairlie R.

Pedro Francke B.

Carlos Loret de Mola

Armando Mendoza Nava

Gustavo Mora R.

Juan J. Munar M.

Aldo Olano A.

Jorge Palacio P.

Erick Pajares G.

Camilo Torres M.

Coyuntura económica y opciones de política

Alan Fairlie R. y Erika Collantes G.

Sumilla

Según estadísticas oficiales, el crecimiento de la actividad económica en el país en el último año ha sido de 4%. Al mismo tiempo, la economía peruana está pasando por un entorno macroeconómico favorable: la inflación desde mayo del 2017 hasta marzo del 2019 se encuentra dentro del rango meta; las reservas internacionales netas han crecido en los últimos dos años, representando el 18% del Producto Bruto Interno (PBI) en el último año; el déficit fiscal se redujo en seis puntos porcentuales el 2018; y los precios internacionales de los metales aumentaron 7.6% entre agosto del 2018 y febrero del 2019.

Hay, sin embargo, temas de discusión centrales. Un tema es lo que ocurre con el empleo. Mientras el oficialismo dice que está mejorando, diferentes economistas independientes señalan lo contrario, tanto porque se estaría dando una lectura errónea de las cifras, así como por el *shock* externo que presenta la migración venezolana. Un segundo tema es si existe o no margen para que la política macroeconómica (fiscal y monetaria) pueda reactivar la economía.

Según estadísticas oficiales, el crecimiento de la actividad económica en el país en el último año ha sido de 4%. Al mismo tiempo, la economía peruana está pasando por un entorno macroeconómico favorable: la inflación desde mayo del 2017 hasta marzo del 2019 se encuentra dentro del rango meta; las reservas internacionales netas han crecido en los últimos dos años, representando el 18% del Producto Bruto Interno (PBI) en el último año; el déficit fiscal se redujo en seis puntos porcentuales el 2018; y los precios internacionales de los metales aumentaron 7.6% entre agosto del 2018 y febrero del 2019.

Hay, sin embargo, temas de discusión centrales. Un tema es lo que ocurre con el empleo. Mientras el oficialismo dice que está mejorando, diferentes economistas independientes señalan lo contrario, tanto porque se estaría dando una lectura errónea de las cifras, así como por el *shock* externo que presenta la migración venezolana. Un segundo tema es si existe o no margen para que la política macroeconómica (fiscal y monetaria) pueda reactivar la economía.

Mercado laboral

En la actualidad, el mercado laboral peruano presenta un problema muy grande. En primer lugar, basado en los datos de la Superintendencia Nacional de Migraciones, el economista Bruno Seminario pone en evidencia que la fuerza laboral de los peruanos en Lima Metropolitana ha caído 4% en el último año debido a la inmigración venezolana. En segundo lugar, de acuerdo con las estadísticas elaboradas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), el empleo formal urbano en el Perú se encuentra estancado (creciendo a tasas inferiores a 1% desde mayo del 2017). Este resultado es consistente con la percepción pesimista de los ciudadanos para encontrar empleo, según el índice elaborado para Lima Metropolitana por Apoyo Consultoría. Por último, de acuerdo con estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el ingreso promedio de los trabajadores en Lima Metropolitana está disminuyendo.

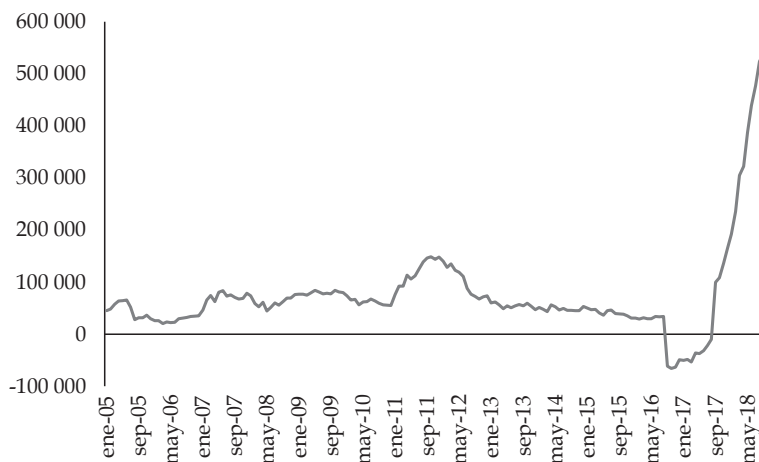
Impacto de la inmigración venezolana en el mercado laboral

De acuerdo con los datos de la Superintendencia Nacional de Migraciones, el saldo neto de migración extranjera en el Perú era cercana a cero hasta el año 2016. En los años 2017 y 2018 este saldo se ha vuelto extremadamente positivo, alcanzando a setiembre del 2018 más de medio millón de personas (538 194)¹. Según Bruno Seminario, en la actualidad, «la migración en el Perú representa uno de los mayores shocks que ha recibido la economía en el mercado laboral en los últimos cincuenta años»².

¹ Superintendencia Nacional de Migraciones. *Estadísticas de Movimiento Migratorio en el Perú*. Lima: Superintendencia Nacional de Migraciones, 2018.

² Seminario, Bruno. «(Pre) Supuestos estructurales de la política económica. Viernes económico de la PUCP». *educast.pucp.edu.pe*, Lima, 23 de marzo del 2019. Ver en: bit.ly/2Mt9Xre

Gráfico n° 1
Saldo neto de migración de extranjeros
ene 2005 - set 2018
(miles de personas)



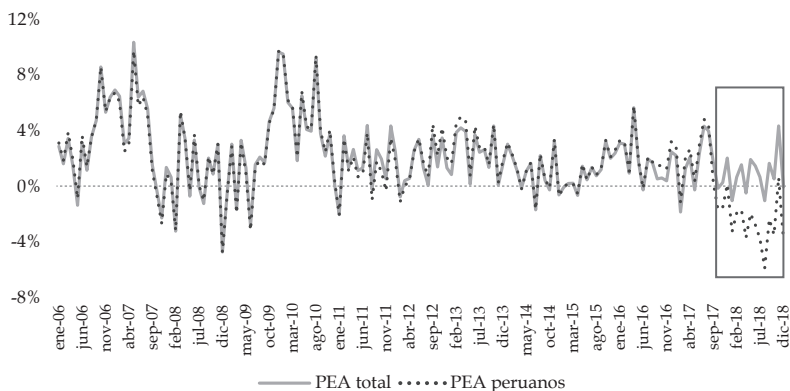
Elaboración propia en base a las estadísticas de la Superintendencia Nacional de Migraciones.

Este autor calcula el impacto que ha tenido la migración en el mercado laboral peruano a través de la participación de extranjeros en la fuerza laboral de Lima Metropolitana³. De acuerdo con este cálculo, a diciembre del 2018 el 5% de la fuerza laboral en Lima estaba compuesta por extranjeros. Además, otro hallazgo es que, debido a la inmigración venezolana, la tasa de crecimiento anual de la fuerza laboral de los peruanos ha caído desde octubre del 2017 hasta diciembre del 2018, registrando en diciembre del 2018 una caída de 4% (ver el gráfico n° 2). Seminario explica que esta

³ Los supuestos que asume el autor es que los hogares de los extranjeros son similares a los peruanos, que cada hogar cuenta con dos participantes activos en el mercado laboral y que el 80% se encuentra en Lima.

sobreoferta de mano de obra significa «una falla de política grave y son los ciudadanos de nuestro país los que se están perjudicando»⁴.

Gráfico n° 2
Población Económicamente Activa (PEA)
total vs. PEA de peruanos
ene 2006 - dic 2018
(tasa de crecimiento)



Fuente: Seminario, Bruno. «(Pre) Supuestos estructurales de la política económica. Viernes económico de la PUCP». *educast.pucp.edu.pe*, Lima, 23 de marzo del 2019. Ver en: bit.ly/2Mt9Xre

Situación actual del empleo

Según las estadísticas oficiales del MTPE, el empleo urbano formal para empresas de 10 a más trabajadores⁵ ha crecido a tasas inferiores a 1% en los últimos cuatro años⁶. Llama la atención que

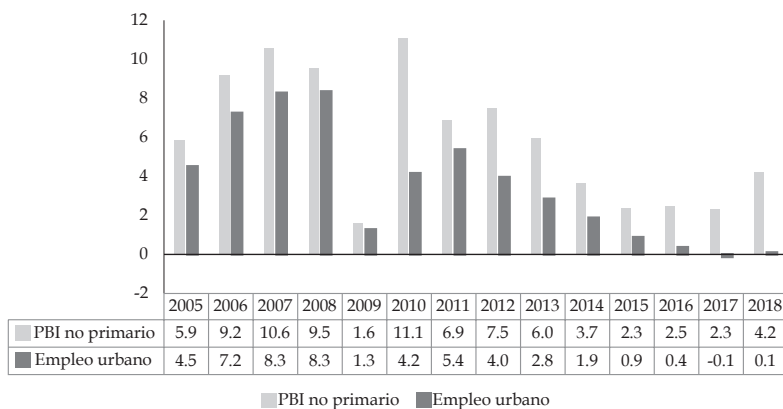
⁴ Seminario, Bruno. «(Pre) Supuestos estructurales de la política económica. Viernes económico de la PUCP». *educast.pucp.edu.pe*, Lima, 23 de marzo del 2019. Ver en: bit.ly/2Mt9Xre

⁵ Las empresas de 10 a más trabajadores representan aproximadamente el 40% de la fuerza laboral en el Perú.

⁶ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). *Encuesta Mensual del Empleo*. Lima: MTPE.

a pesar de que en el último año el PBI no primario creció a una tasa de 4.2%⁷, el empleo urbano en el sector moderno no se haya expandido (ver el gráfico n°3). Si observamos la evolución de las tasas de crecimiento del PBI no primario y el empleo urbano, observamos que el empleo urbano sigue las fluctuaciones del PBI no primario. Sin embargo, desde mayo del 2017 el PBI no primario ha crecido mientras que el empleo urbano se ha estancado (ver el gráfico n° 4).

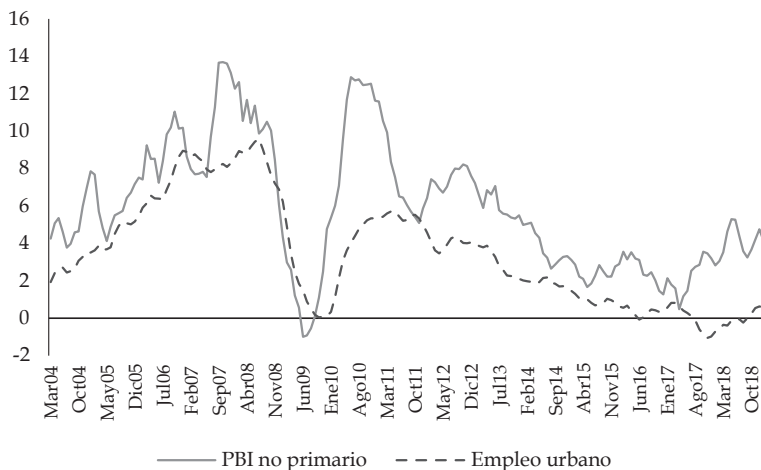
Gráfico n° 3
Perú: Producto Bruto Interno (PBI) no primario y empleo urbano
2005 - 2018
tasa de crecimiento anual (%)



Elaboración propia en base a las estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MITPE).

⁷ Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). *Estadísticas*. Lima: BCRP, 2019.

Gráfico n° 4
Perú: PBI no primario y empleo urbano
mar 2004 - ene 2019
series desestacionalizadas (promedio móvil tres meses)



Elaboración propia en base a las estadísticas del BCRP y MTPE.

Si analizamos el último informe de la situación del mercado laboral publicado por el INEI⁸, en el primer trimestre del 2019 el empleo urbano en Lima Metropolitana cayó en 4% (19 mil personas) para las empresas de 10 a más trabajadores (ver el cuadro n° 1).

⁸ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Informe técnico sobre la Situación del mercado laboral en Lima Metropolitana. Trimestre móvil: enero-febrero-marzo 2019*. Lima: INEI, 2019.

Cuadro n° 1
Lima Metropolitana: empleo por tamaño de empresa
(miles de personas)

Tamaño de empresa	Var. absoluta (miles)	Var. %
Total	29.4	0.6
De 1 a 10 trabajadores	48.6	1.6
De 11 a 50 trabajadores	-16.5	-3.8
De 51 y más trabajadores	-2.5	-0.2

Elaboración propia en base a las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Según este mismo informe, en el primer trimestre del 2019 la tasa de desempleo (8.2%) y la tasa de subempleo (33.7%) representa más del 40% de la fuerza laboral en Lima, lo que demuestra que hay una subutilización fuerte de la mano de obra (ver el cuadro n° 2). Esto significa que más de dos millones de personas en Lima están desempleadas o subempleadas.

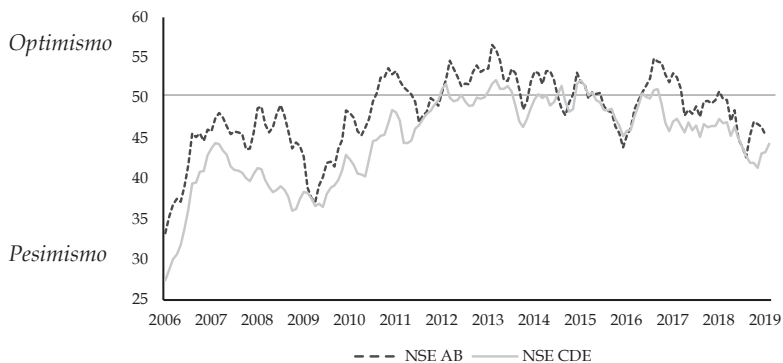
Cuadro n° 2
Lima Metropolitana: niveles de empleo
(porcentaje)

Niveles de empleo	Ene - Mar 2019
Total de PEA	100
Tasa de ocupación	91.8
Empleo adecuado	58.1
Subempleo	33.7
Subempleo por horas (visible)	11.9
Subempleo por ingresos (invisible)	21.8
Tasa de desempleo	8.2

Elaboración propia en base a las estadísticas del INEI.

De acuerdo con el índice de facilidad de encontrar empleo a nivel de estratos socioeconómicos elaborado por Apoyo Consultoría, se pone en evidencia que actualmente todos los estratos se encuentran en la zona pesimista. Para los estratos de bajos ingresos, señalan que es lo más difícil que han visto en los últimos ocho años (ver el gráfico n° 5).

Gráfico n° 5
Lima Metropolitana: facilidad para encontrar trabajo
ene 2006 - feb 2019
(puntos porcentuales)



Fuente: Apoyo Consultoría.

Si miramos las estadísticas de los últimos dos años, la fuerza laboral ha crecido menos del 1% (cuadro n° 3). Sin embargo, debido a la inmigración venezolana la fuerza laboral debió haber crecido entre 5% y 10%. La razón se encuentra en que durante los últimos dos años la inmigración de extranjeros ha aumentado en aproximadamente 600 000 personas, de los cuales el 80% se encuentran en Lima (esto significa aproximadamente medio millón extranjeros). Por lo tanto, si todos entran a la fuerza laboral, esta debería haber crecido aproximadamente 10%. En este sentido, si suponemos que al menos la mitad de los extranjeros llegados entraron a la fuerza laboral, la PEA debió haber crecido entre 5% y 10%, pero según el INEI viene creciendo a tasas inferiores

de 1%. Según Oscar Dancourt, economista, profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), estos resultados evidencian que «los inmigrantes están en la calle, pero no en las encuestas»⁹.

Cuadro n° 3
Lima Metropolitana: condición de actividad
(miles de personas, variación porcentual)

Niveles de empleo	Ene-Mar 2018	Ene-Mar 2019	Var. %
Total de población en edad de trabajar	7667	7772	1.4
Población Económicamente Activa (PEA)	5221	5259	0.7
Ocupada	4800	4830	0.6
Desocupada	421	429	1.9
Población económicamente no activa	2445	2514	2.8

Elaboración propia en base a las estadísticas del INEI.
La variación porcentual es calculada respecto al primer trimestre del 2018.

Los ingresos en Lima Metropolitana

Que la fuerza laboral haya crecido es consistente con la evidencia reciente de que los salarios han disminuido. Según estadísticas del INEI, el ingreso mensual por trabajo, para el periodo diciembre 2018 y febrero 2019, ha caído en todos los sectores, con excepción de construcción (ver el cuadro n° 4), y para todos los niveles de educación, excepto para superior universitaria (ver el cuadro n° 5).

⁹ Dancourt, Oscar. «Coyuntura y perspectivas económicas. Viernes económico de la PUCP». *educast.pucp.edu.pe*, Lima, 23 de marzo del 2019. Ver en: bit.ly/2WqSVys

Cuadro n° 4
Lima Metropolitana: ingreso promedio mensual
según ramas de actividad
(soles, variación porcentual)

Niveles de empleo	Dic 17-Feb 18	Dic 17-Feb 19	Var. %
Total	1704	1674	-1.7
Manufactura	1690	1558	-7.8
Construcción	1988	2015	1.4
Comercio	1286	1269	-1.3
Servicios	1804	1757	-2.6

Elaboración propia en base a las estadísticas del INEI.

Cuadro n° 5
Lima Metropolitana: ingreso promedio mensual
según nivel de educación
(soles, variación porcentual)

Niveles de empleo	Dic 17-Feb 18	Dic 18-Feb 19	Var. %
Total	1675	1692	1.0
Primaria	1005	1286	-1.5
Secundaria	1294	1286	-0.6
Superior no universitaria	1617	1593	-1.5
Superior universitaria	2674	2797	4.6

Elaboración propia en base a las estadísticas del INEI.

Estadísticas de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) y del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

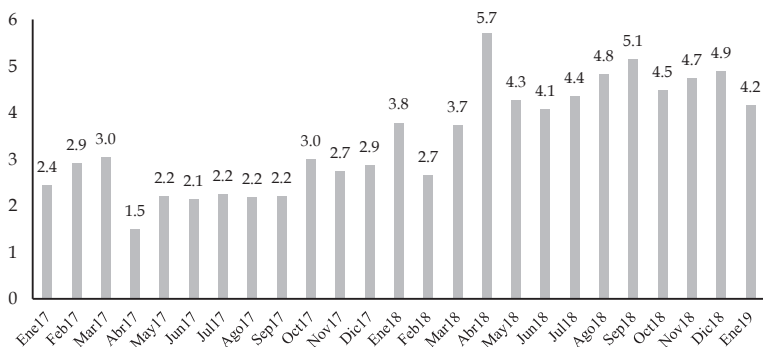
Otro escenario es el que se plantea con otros datos. Tomando como base la Planilla Electrónica elaborada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) ha publicado las estadísticas de puestos de trabajo e ingresos del sector formal en frecuencia mensual a partir del año 2015. De acuerdo con esta fuente, el empleo en el sector privado formal y la masa salarial del sector formal han crecido significativamente (ver el gráfico n° 6 y el gráfico n° 7).

Según el BCRP, estas estadísticas son mejores porque provienen de una muestra más grande y más actual¹⁰. Sin embargo, existen dos razones importantes que ponen en duda si debemos tomarlas en cuenta a la hora de hacer política macroeconómica. En primer lugar, la evidencia revela que los datos elaborados por el MTPE reflejan muy bien las fluctuaciones macroeconómicas en el Perú en los últimos 20 años, mientras que los datos de la Sunat empiezan recién en el 2015, por lo que no existe una historia para decir que estos últimos sean buenos debido a que no tenemos ninguna experiencia con ellos. En segundo lugar, la evidencia del estudio de Bruno Seminario¹¹ y las estadísticas de diferentes instituciones (MTPE, INEI y Apoyo Consultoría) muestran evidencia de lo contrario.

¹⁰ BCRP. *Reporte de inflación, marzo 2019*. Recuadro 2: Indicadores de empleo. Lima: BCRP, 2019.

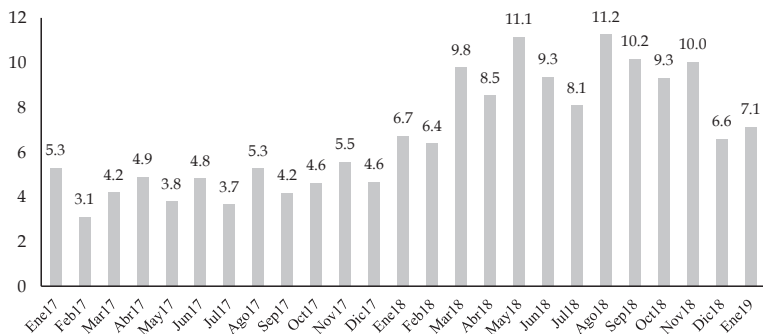
¹¹ Seminario, Bruno. «(Pre) Supuestos estructurales de la política económica. Viernes económico de la PUCP». *educast.pucp.edu.pe*, Lima, 23 de marzo del 2019. Ver en: bit.ly/2Mt9Xre

Gráfico n° 6
Perú: puestos de trabajo en el sector formal privado
ene 2016 - ene 2019
(tasa de crecimiento anual)



Elaboración propia en base a las estadísticas del BCRP.

Gráfico n° 7
Perú: masa salarial formal total
ene 2017 - ene 2019
(variación porcentual nominal anual)



Elaboración propia en base a las estadísticas del BCRP.

Política macroeconómica

Frente a esta situación de estancamiento del empleo, es prioritario realizar políticas macroeconómicas (fiscales o monetarias) expansivas que permitan dinamizar la economía en el corto plazo. Es por ello que vamos a analizar las perspectivas externas de corto plazo y la situación actual de la política macroeconómica, para identificar cuál es el margen de maniobra que presenta el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el BCRP para impulsar el empleo mediante políticas expansivas.

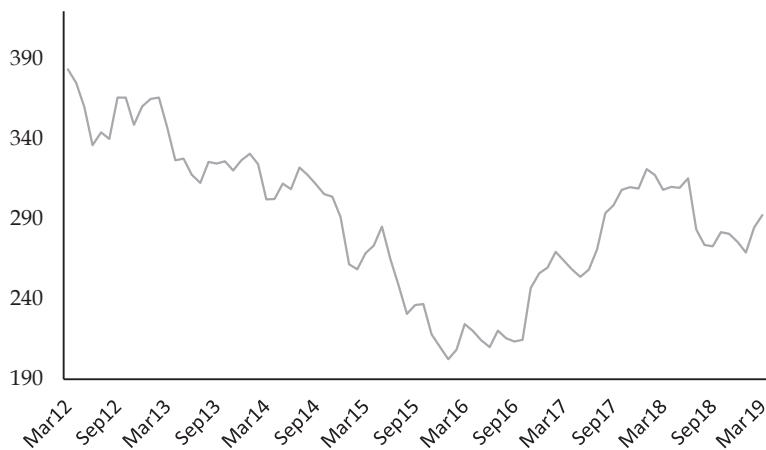
Perspectivas externas de corto plazo

Sabemos que el Perú es una economía pequeña, abierta y con libre movilidad de capitales. Por lo tanto, lo que suceda en el mundo nos afecta a través de los canales comercial y financiero. En el corto plazo, el Perú enfrenta un escenario internacional neutral. Por un lado, se evidencia una mejora en el precio del cobre (ver el gráfico n° 8) y una pausa en los aumentos de la tasa de interés por parte del Sistema de la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos. Pero, por otro lado, la economía mundial se está debilitando, y China, que es nuestro principal socio comercial, está creciendo cada vez menos (ver el gráfico n° 9).

Según el Informe de Perspectivas de la Economía Mundial, elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹², los precios de los metales aumentaron 7.6% entre agosto del 2018 y febrero del 2019. Por su parte, durante este mismo periodo, el precio del cobre aumentó 4.1% como resultado del optimismo comercial entre Estados Unidos y China y un déficit en el mercado del cobre concentrado y del cobre refinado.

¹² Fondo Monetario Internacional (FMI). *Growth Slowdown, Precarious Recovery*. Capítulo 1: Global Prospects and Policies. Washington D.C.: World Economic Outlook (WEO), 2019.

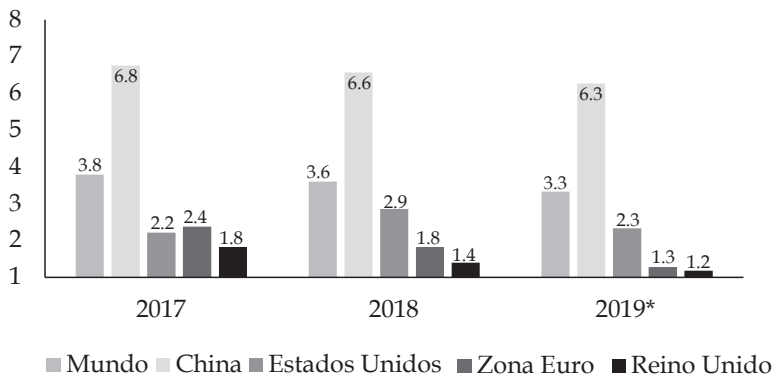
Gráfico n° 8
Precio del cobre
mar 2012 - mar 2019
(¢US\$ por libras)



Elaboración propia en base a las estadísticas del BCRP.

De acuerdo con este mismo informe, la actividad económica mundial se debilitó el 2018 debido principalmente a las tensiones comerciales y al aumento de aranceles entre China y Estados Unidos. A pesar del acuerdo comercial entre estos países, el FMI proyecta una tasa de crecimiento mundial el 2019 (3.3%) menor al crecimiento alcanzado el 2018 (3.6%) debido a la incertidumbre a corto plazo en torno a las negociaciones sobre el Brexit, las negociaciones sobre el presupuesto de Italia, el cambio de orientación de las políticas por el nuevo gobierno de México, el cierre del gobierno federal de Estados Unidos y la política de este país frente a Irán (ver el gráfico n° 9).

Gráfico n° 9
PBI
(tasa de crecimiento anual)



Elaboración propia en base a las estadísticas del World Economic Outlook (WEO).
 Database de abril 2019.

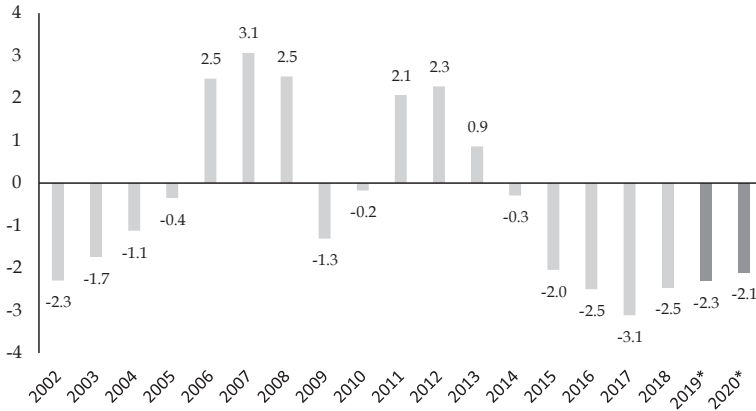
*Proyección FMI.

La política fiscal

En el terreno fiscal, los déficits fiscales crecientes desde el 2014 hasta el 2017 han comenzado a revertirse. En el año 2018, el déficit fiscal se redujo en seis puntos porcentuales (ver el gráfico n° 10). Dicha reducción ha estado asociada con el aumento de 1.1% de la presión tributaria del gobierno general (ver el gráfico n° 11). El BCRP proyecta que para el 2019 y el 2020 este déficit seguirá reduciéndose en línea con el proceso de consolidación fiscal¹³.

¹³ BCRP. *Reporte de inflación, marzo 2019*. Lima: BCRP, 2019.

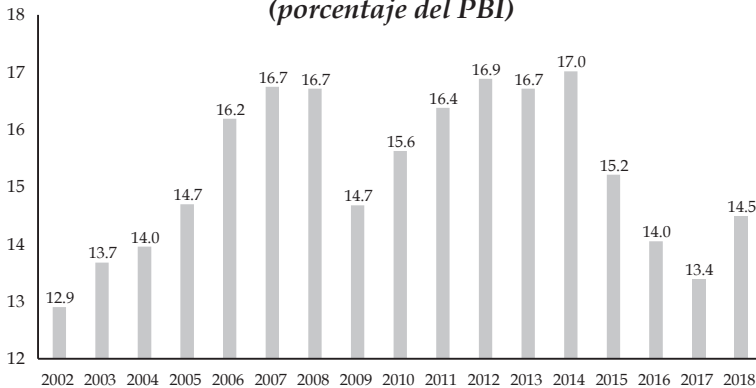
Gráfico n° 10
Perú: resultado económico del Sector Público No Financiero
(SPNF)
2002-2018
(porcentaje del PBI)



Elaboración propia en base a las estadísticas del BCRP.

*Proyección.

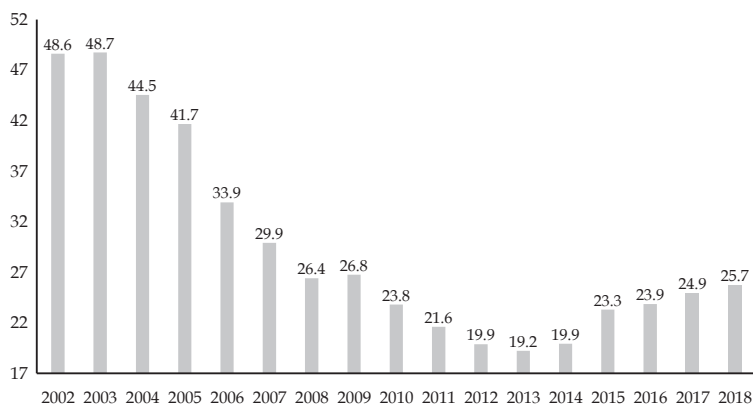
Gráfico n° 11
Perú: presión tributaria del gobierno general
2002-2018
(porcentaje del PBI)



Elaboración propia en base a las estadísticas del BCRP.

Por otro lado, si bien la deuda pública ha estado aumentando desde el 2015 (ver el gráfico n° 12), esta todavía se encuentra en el terreno adecuado¹⁴.

Gráfico n° 12
Perú: deuda pública
2002-2018
(porcentaje del PBI)



Elaboración propia en base a las estadísticas del BCRP.

En conclusión, por el lado de la política fiscal, el gobierno tiene espacio para realizar una política fiscal expansiva en el corto plazo, dado que cuenta con una deuda pública sostenible y con recursos para poder hacerlo, pues en el último año la presión tributaria ha aumentado. Sin embargo, Carlos Oliva, ministro de Economía y Finanzas, ha mencionado que, debido a los mayores ingresos tributarios, reducirá la meta de déficit fiscal para el año 2019, desde 2.7% del PBI a 2.2% o 2.3%¹⁵. Entonces, a pesar de tener recursos y

¹⁴ Según la ley n° 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, se establece como límite a la deuda pública el equivalente a 30 por ciento del PBI.

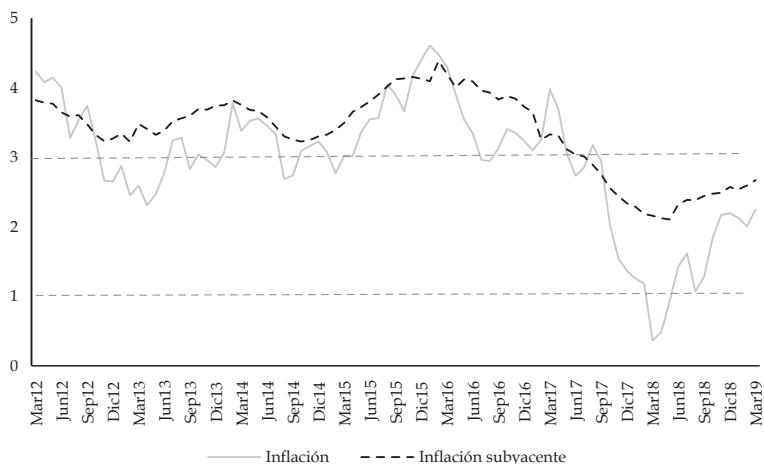
¹⁵ «MEF reducirá meta déficit fiscal a un 2,3% del PBI por mayores ingresos tributarios». *El Comercio*, Lima, 15 de abril del 2019. Ver en: bit.ly/2KBvUlf

espacio para una política reactivadora, renuncia a ella en aras de priorizar la disminución del déficit fiscal.

La política monetaria

En el terreno de la política monetaria, la inflación desde agosto del 2017 hasta marzo del 2019 (20 meses) se encuentra dentro del rango meta de inflación, que está entre 1 y 3 por ciento anual (ver el gráfico n° 13).

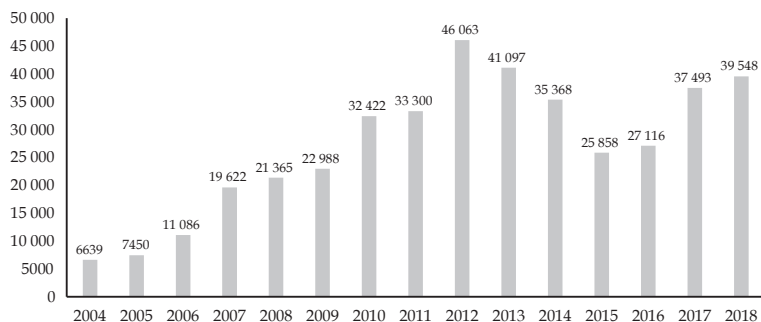
Gráfico n° 13
Perú: inflación e inflación subyacente
mar 2012 - mar 2019
(porcentaje)



Elaboración propia en base a las estadísticas del BCRP.

Por otro lado, existe ganancia de reservas internacionales del BCRP (la posición de cambio), después de una caída de cuatro años consecutivos durante el periodo 2013-2016. Esta ganancia ha crecido en los dos últimos años significativamente (ver Gráfico 14), representando en 2018, el 18% del PBI.

Gráfico n° 14
Perú: posición de cambio
2004 - 2018
(millones de dólares)



Elaboración propia en base a las estadísticas del BCRP.

En conclusión, el cumplimiento de la meta de inflación en los últimos 20 meses le da espacio al BCRP de realizar una política monetaria expansiva mediante una reducción de la tasa de interés de referencia o una reducción de la tasa de encaje. En este escenario, en el que el BCRP realiza una política monetaria expansiva, esto podría conllevar a una salida de capitales, lo cual podría presionar al alza el tipo de cambio y desencadenar un «efecto hoja de balance»¹⁶. Sin embargo, el BCRP cuenta en la actualidad con un volumen importante de reservas internacionales, por lo que podría intervenir mediante una venta de dólares, evitando de esta manera un alza pronunciada del tipo de cambio.

En resumen, el MEF y el BCRP en la actualidad cuentan con la capacidad para poner en marcha políticas expansivas, pero han renunciado a ello. Así pues, es necesario que se asuma en serio la agenda de la lucha contra la evasión y la elusión tributaria, y se dé

¹⁶ Efecto financiero que sufren los agentes económicos ante una variación repentina del tipo de cambio que provoca cambios en la valoración de los activos y pasivos por el descalce de monedas y de plazos. En: bit.ly/2EWq62o

una mayor inversión pública para la reconstrucción y los juegos panamericanos, para la reducción de otros gastos y cumplir con la meta del déficit fiscal. Tampoco habrá política monetaria expansiva, ni búsqueda de un tipo de cambio competitivo por temor a un aumento de la inflación, por lo que el presidente Vizcarra no encontrará en su política macroeconómica un instrumento para revertir sus encuestas. Y, con el anuncio de su Política Nacional de Competitividad y Productividad, se profundizará el modelo en curso, lo que agudizará conflictos socioambientales y territoriales. «Llover sobre mojado».

La «política nacional de competitividad» y la política económica

Pedro Francke B.

Sumilla

La Política Nacional de Competitividad y Productividad ha sido rechazada por los trabajadores porque plantea una reducción de derechos laborales como pedía la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep). Es verdad que hay un problema con la economía, ya que las empresas no crean empleos. Como consecuencia del retroceso de la producción industrial, en el primer trimestre 2019 en Lima el empleo ha vuelto a caer en 19 mil puestos de trabajo, que se suman a los 69 mil puestos perdidos el año pasado y los 18 mil del anterior.

La razón de esa pérdida de empleos es que este año la manufactura nuevamente ha retrocedido en cuanto a producción, estando ahora casi 10 puntos por debajo del 2012, y que la construcción también está estancada. ¿Por qué? Por una errada política económica que ha reducido la inversión pública del 5.5 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) en 2012-2014 a apenas 4.3 por ciento proyectada para este año: en vez del impulso fiscal que necesitamos, hay ajuste.

Para mejorar la situación económica de las familias peruanas, es urgente una promoción de la agricultura, industria, turismo y economías regionales diversificadas, inversión pública, facilidades crediticias a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) y al agro, innovación tecnológica y presupuesto para educación y salud pública.

HACIA FINES DEL AÑO PASADO hubo un importante debate económico y político en relación a la Política Nacional de Competitividad y Productividad. Esta fue anunciada, primero, en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) por el presidente de la República, Martín Vizcarra, y luego promulgada mediante el Decreto Supremo n° 345-EF el 31 de diciembre, mismo día en que la ciudadanía protestaba contra la disposición del entonces fiscal de la nación Pedro Chávarry de remover a los fiscales Rafael Vela y José Domingo Pérez del caso *Lava Jato*.

Si uno revisa el Decreto Supremo n° 345-EF encuentra un largo documento con nueve puntos, varios de los cuales tienen diagnósticos interesantes, pero con muy pocas medidas concretas, de tal manera que la relevancia de muchas de las declaraciones ahí incluidas es poca. Este documento ocasionó un gran rechazo entre los trabajadores porque incluyó una propuesta de política en la que desde hace varios meses vienen insistiendo la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) y los economistas neoliberales desde las páginas del diario *El Comercio*: reducir derechos laborales.

En efecto, desde la derecha empresarial se viene presionando desde hace un buen tiempo por una política de «cholo más barato», expresándose esta en la «política de competitividad» que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) logró que Vizcarra

presentara en el CADE, provocando la renuncia del entonces ministro de Trabajo, Cristian Sánchez. Alentado por este respaldo, luego del mensaje de Vizcarra en el CADE, el ministro de Economía y Finanzas, Carlos Oliva, insistió en plantear ajustes a las vacaciones a pesar de que el presidente había dicho que:

Este gobierno no pretende realizar una reforma laboral que recorte los derechos adquiridos de los trabajadores, ni de quienes se incorporen al mercado laboral. El Consejo Nacional del Trabajo es un espacio clave de diálogo entre empresarios y trabajadores y el Estado, para que puedan consensuar y sugerir políticas de empleo. Porque el crecimiento debe ser en beneficio de todos, y no de unos pocos¹.

Como sabemos, estos llamados a espacios de diálogo no se respetaron, aprobándose la política de competitividad sin pasar por ellos, revelando la fuerza de la presión de la Confiep y el MEF. La respuesta popular no se hizo esperar y el 15 de enero las calles de Lima fueron testigos de la marcha sindical más grande en muchos años, lo que fue acompañado por protestas similares en más de una docena de ciudades del interior del país.

Lo que propuso el ministro Oliva como su fórmula más concreta dentro del plan de competitividad es que las vacaciones ya no sean de 30 días sino de 22 días calendario. Esta propuesta es un corte sustancial del derecho a las vacaciones, aunque uno podría pensar que en un mes de vacaciones hay necesariamente ocho días no laborables (sábados y domingos), por lo que en la práctica un mes equivaldría a tomar 22 días laborales de descanso vacacional. Pensar así es un error. Un mes de vacaciones no es igual a 22 días laborales de vacaciones por dos razones simples. La primera es que en el Perú la jornada legal de trabajo va hasta 48 horas y seis días a la semana, régimen laboral aplicado sobre todo a obreros no calificados y que se observa en los obreros de construcción

¹ Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). *Mensaje a la nación del presidente de la República, Martín Vizcarra Cornejo*. Lima: PCM, 2018. Ver en: tiny.cc/s4ko7y

trabajando los sábados por la mañana en miles de obras por toda la ciudad. Así pues, para los obreros que están bajo ese régimen, cuando toman un mes de vacaciones en realidad están descansando 26 días laborales (se cuentan los sábados) y no solo 22. La segunda razón es que la enorme mayoría de trabajadores formales no toma un mes de vacaciones; quienes tienen un contrato a plazo fijo (que es la mayoría), terminado el contrato les pagan la proporción de vacaciones que acumularon como parte de su liquidación. Es decir, antes que tener días de descanso vacacional, reciben una suma de dinero a cambio. Por su parte, quienes trabajan con un contrato a plazo indeterminado, en su mayoría «venden» la mitad de sus vacaciones, porque dados sus bajos salarios prefieren el dinero al descanso (y solo se puede legalmente «vender» hasta la mitad de las vacaciones), de tal manera que por dos años de trabajo pueden vender un mes de vacaciones. Como hoy las vacaciones son de 30 días, se paga un sueldo mensual completo por ellas, pero si las vacaciones fueran de 22 días laborales por año, solo se pagaría ese número de días, quitándole a los trabajadores el pago de ocho días de trabajo. La idea que Oliva trataba de pasar era, claramente, reducir el pago vacacional y con eso disminuir los costos laborales.

Desde esta derecha antilaboral que domina el MEF, el pretexto para promover el recorte de derechos laborales es pretender que si se reducen los costos laborales se reduce la informalidad. Pero un trabajador peruano no cuesta ni siete mil dólares por año (equivalente a 1800 soles mensuales), mientras que un trabajador argentino cuesta 27 mil dólares al año, un chileno 15 mil y un colombiano nueve mil. En toda Latinoamérica el promedio del costo laboral total es de 9800 dólares, casi 50% más que en Perú, mientras que en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) supera los 50 mil dólares al año².

² Benítez, Juan Carlos *et al.* *Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe* (resumen). París: Centro de Política y Administración Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) - Centro de Desarrollo de la OCDE - Banco

El verdadero problema de la informalidad y el empleo

El verdadero problema de la informalidad es que, con un bajo crecimiento y un estancamiento de sectores como la industria y la construcción, las empresas no crean empleos. Los resultados al primer trimestre indican que, aunque el MEF promete un crecimiento del 4.2 por ciento para el año, el primer trimestre el crecimiento apenas alcanzó el 2%. Este año la manufactura nuevamente ha retrocedido en cuanto a producción, estando ahora casi 10 puntos por debajo del 2012. También la construcción está estancada. Como consecuencia del retroceso de la producción industrial, en Lima el empleo también ha vuelto a caer en 19 mil puestos de trabajo, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), sumándose a los 69 mil puestos perdidos el año pasado y a 18 mil el anterior. El problema es grave pues si a estas cifras sumamos los jóvenes que entran al mercado laboral peruano cada año con la inmigración venezolana, hay un millón más de personas buscando trabajo. Es obvio que si hay menos puestos de trabajo y hay muchos más jóvenes necesitando sustento, la resultante es que hay más gente buscando como sobrevivir en las calles.

En cuanto al argumento de que esta reducción de derechos laborales es para que se formalicen las pequeñas empresas, no es cierto ya que actualmente en ellas los trabajadores solo tienen derecho a 15 días de vacaciones e igualmente pagos recortados de gratificaciones, Compensación de Tiempo de Servicio (CTS), seguro y otros beneficios, sin que eso haya tenido impacto sobre su formalización como se había dicho.

Es una mala política económica la que ha hecho que el crecimiento en sectores fundamentales en generar empleo esté completamente detenido. Una razón central para ello es que la

inversión pública se ha reducido del 5.5 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) en 2012-2014 a apenas 4.3 por ciento proyectada para este año, lo que significa más de siete mil millones de soles de recorte presupuestal. En otras palabras, en vez de haber un impulso fiscal, hay un ajuste que afecta la demanda. Así pues, el MEF mantiene atracada la inversión pública porque prefiere regalar el dinero a grandes empresarios mediante exoneraciones tributarias, y luego insistir en la privatización vía Asociaciones Público Privadas (APP), a pesar del alto grado de corrupción en ellas. Por su parte, el Banco Central de Reserva (BCR) mantiene el crédito caro y difícil, frenando más la inversión privada, que en este primer trimestre del 2019 ha disminuido, con excepción del sector minero.

La competitividad olvidada de las provincias

Por otro lado, para generar empleos y mejorar la situación económica de las familias peruanas, es urgente una política de promoción de la agricultura, la industria, el turismo y las economías regionales diversificadas. Allí es donde pueden crearse cientos de miles de empleos. Hay que acelerar en serio la inversión pública en infraestructura, dar facilidades crediticias a las pequeñas y medianas empresas (PYME) y al agro, apoyar la innovación tecnológica y mejorar en serio la educación y la salud pública con más presupuesto. El reducido énfasis que estos sectores y políticas tienen en el plan de competitividad del MEF es penoso.

El sector productivo en el que más gente trabaja en el Perú es, de lejos, el de los micro, pequeños y medianos empresarios. En provincias, los productores han logrado, aunque muchos no lo crean, ir aumentando su productividad; se han ido multiplicando los que sacan un producto orgánico logrando mejorar su precio con la calidad. Son todavía la minoría, pero ahí están, avanzando y luchando por seguir progresando, como los cafetaleros organizados

en cooperativas y los productores de cacao que se articulan con pequeñas empresas chocolateras, dos productos en los que por gusto personal ando siempre buscando y encontrando mejores opciones nacionales. Podemos por eso decir que hoy el Perú tiene muy buen café y muy buenos chocolates, pero estas mejoras todavía no alcanzan a la mayoría de productores. Esos son solo dos ejemplos, pero las oportunidades que nos da nuestra biodiversidad y nuestra variedad ecológica son enormes, incluyendo nuevas frutas, plantas medicinales, hojas que sirven para infusiones, flores que se convierten en perfumes, jabones y otros productos de cuidado personal, y muchos más. Para ello se necesita de buen Internet para aprender de otras experiencias y conectarse a mercados amplios.

El turismo es otra enorme potencialidad que tenemos, en base a maravillas naturales de gran belleza escénica, patrimonio arqueológico y diversidad cultural y biológica. Y si bien vamos avanzando en esto, aún existe una enorme concentración de visitantes en Machu Picchu, algo entendible pero que tiene límites evidentes, tanto por la congestión, que ya se nota, como por la amenaza a la sostenibilidad de dicho patrimonio arqueológico. Así pues, es indispensable abrir muchos más lugares atractivos a los turistas internacionales. Sin embargo, sin una buena y amplia red de conexión a Internet es muy difícil avanzar. Podríamos, por ejemplo, promover lugares de alojamiento con vista a las cataratas de Gocta, maravillosas y en una localidad accesible, pero si los turistas internacionales no pueden reservar una habitación desde sus propios países, el mercado se achica enormemente. En todo el mundo la conexión directa entre el turista y el alojamiento es fundamental: la gente quiere saber de primera mano cómo son los cuartos, qué tan difíciles son las caminatas, asegurar una comida vegana o la atención a alguna discapacidad.

Una conexión a Internet de alta velocidad y a precio accesible resulta hoy en día tan fundamental para la competitividad en

provincias y pueblos como antes era tener un camino que lo conectara. Pero en nuestro país se desperdicia la Red Dorsal de Banda Ancha que nos costó 320 millones de dólares, la que favorecería que centenas de miles de pequeños y medianos empresarios de provincias puedan dar un salto en su competitividad. La Red Dorsal de Banda Ancha es como una carretera de la información moderna, de alta velocidad y gran capacidad, que conecta las distintas regiones del Perú, cuya inversión la pagó el Estado peruano, es decir, todos nosotros como contribuyentes. El gran problema es que dicha red se queda en las capitales departamentales, faltando la conexión a las provincias y distritos, con el agravante que ni siquiera se usa mucho en las capitales porque en ellas ya hay otras empresas privadas proveyendo el servicio. Esas mismas empresas privadas no quieren ir a las provincias y distritos porque dicen que ahí el mercado es muy pequeño, por lo que no les resulta rentable. Esa debiera ser responsabilidad del Estado, tal como lo es el mantener las carreteras y caminos regionales y provinciales, aunque el tráfico en ellas no alcance a autosostener su mantenimiento con un peaje.

El agro reclama con justicia

Otro notorio olvido de la Política Nacional de Competitividad y Productividad del MEF es el sector agropecuario. El lunes 13 de mayo de este año, una amplia coalición de organizaciones de productores agropecuarios y campesinos protestó con un paro nacional agrario. Los agricultores tienen razón en protestar: no tienen ningún apoyo del Estado, mientras mediante exoneraciones tributarias se dilapidan 16 mil millones de soles anuales y la evasión y elusión de las grandes empresas es enorme; se favorecen importaciones de alimentos por más de 2500 millones de dólares anuales de productos subsidiados, condenando así a los productores a recibir precios bajísimos; no hay crédito al

agro mientras los bancos logran ganancias extraordinarias y se aprovechan de fondos públicos; entre otras disparidades.

Recordemos que cerca de un millón de familias peruanas vive de la agricultura familiar y que la población rural sufre una tasa de pobreza que sigue siendo el triple que la urbana, mientras tienen educación y salud de mala calidad, pésimos caminos y una nula o deficiente conexión de celulares e Internet. Es por ello un sector en el que es fundamental actuar para mejorar su competitividad. A pesar de eso, apenas el tres por ciento del presupuesto nacional se dedica al sector, lo que impide que se invierta en investigación e innovación agropecuaria, se promuevan nuevas tecnologías, haya un programa masivo de pequeñas irrigaciones y riego tecnificado en las laderas de los Andes, se facilite la asociación de los pequeños productores en torno a productos orgánicos que pueden venderse a mayor precio, se mejore genéticamente al ganado (en especial llamas y alpacas), etc. Así pues, aunque han pasado ya cuatro años desde que se aprobó la ley n° 30355, de promoción y desarrollo de la agricultura familiar, no hay avances al respecto.

Cabe recalcar, además, que mientras la pequeña agricultura debe transportar sus productos por pésimas trochas con mucho riesgo y altos costos, con la política económica del MEF se facilita la importación de trigo, leche y arroz, lo que les quita mercado a los productores nacionales y deprime sus precios. Muchas de estas importaciones vienen subsidiadas por países desarrollados que destinan enormes sumas a ese fin. Por ejemplo, Estados Unidos aprobó a finales del 2017 una ley para apoyar a sus agricultores con 867 mil millones de dólares la próxima década, de tal manera que los agricultores peruanos enfrentan una competencia desleal. En los últimos 12 meses el Perú ha importado 149 millones de dólares de arroz; en contraste, Japón, un país de altísimos ingresos, donde no le falta empleo a nadie, promueve su producción agrícola nacional estableciendo altas barreras a la importación de dicho cereal. Nuestro país también importa 181 millones de dólares de leche en

polvo desgrasada que luego es recombinada en el Perú y vendida como leche, incluso Gloria S.A. hace un par de años la mezclaba con grasa vegetal e igual la vendía tramposamente como si fuera leche «Pura Vida». Esto, junto a la importación de 76 millones en carnes, arruina a los ganaderos nacionales. Otras importaciones luego se transforman en productos industrializados altos en carbohidratos y grasas trans «malas» que promueven la obesidad. Es el caso de los 486 millones anuales de importaciones de trigo y los 958 millones de soya destinada a aceite. El gran beneficiario de esas importaciones es Alicorp S.A., empresa del Grupo Romero que tiene un amplio dominio sobre este mercado controlando más del 80% en rubros como harina, aceite y galletas (algo que la «ley de control de fusiones» no afrontará). El problema de esta política para los agricultores es que ingresan millones de toneladas de trigo a precio subsidiado, que se hacen pan y fideos, quitándole mercado y deprimiendo los precios de la papa, los tubérculos, granos andinos y los productos nacionales que sostienen a miles de familias campesinas, siendo además estos últimos más nutritivos y mejores para la salud.

Otra política negada por el MEF, a pesar de sus grandes efectos sobre la competitividad y productividad, es el crédito agrario. Un sistema de crédito permite que el productor y microempresario invierta teniendo incentivos a producir más y mejor: quien trabaje duro y sea eficiente ganará más. El crédito es esencial para que los agricultores compren nuevos equipos, tecnifiquen el riesgo de sus parcelas, mejoren su ganado y apliquen nuevas tecnologías, pero la banca privada considera que prestarle al agro es muy caro y riesgoso, desconfiando de los agricultores. Por eso muchos países tienen enormes esquemas de crédito agrario: el banco agropecuario de China es el octavo banco más grande del mundo con 13 trillones de yuanes en activos y más de 300 millones de clientes, mientras el banco agrario de Alemania Rentenbank tiene 90 billones de euros entre préstamos e inversiones. Lamentablemente en el Perú

el Banco Agropecuario (Agrobanco) se mantiene en crisis y el MEF no quiere dotarlo de fondos, a pesar de que un ejemplo de empresas públicas exitosas del Perú son las Cajas Municipales, lo que demuestra que el Estado peruano, con todas sus deficiencias, es capaz de manejar bien un sistema de crédito a las PYME.

Los agricultores, en su plataforma del paro nacional agrario, reclaman que el MEF ponga 1500 millones de soles de capital para Agrobanco, aunque quizás sea una mejor fórmula tener un solo gran banco de fomento a cuyo interior el agro tenga un fondo separado. Esos 1500 millones pedidos pueden compararse con las ganancias de los bancos privados el año pasado, que fueron de 8219 millones de soles gracias a que tienen una muy alta rentabilidad (18.4 por ciento anual), gozando de exoneraciones tributarias de 1700 millones de soles anuales. Por otro lado, el Estado peruano tiene 100 mil millones de soles depositados en bancos u otros instrumentos financieros, de los cuales bien podría reorientar una parte a préstamos agrarios: apenas el 1.5 por ciento de esos fondos alcanzaría para cubrir lo pedido por los gremios agropecuarios y campesinos.

2019: política económica, resultados y sus efectos políticos

Más que hacia una agresiva profundización neoliberal, como podía pensarse que anunciaba la «política nacional de competitividad», la protesta popular ha frenado esos ímpetus y la política económica se viene inclinando por un continuismo zozco. La creciente falta de empleo debiera llevar a que se aplique una fuerte política de impulso al crecimiento de la industria y la economía interna; y en vez de eso, se mantienen altas las tasas de interés, se da poco crédito al agro y las PYME, la inversión pública sigue aguantada, la industria continúa sin apoyo y sometida a competencia desleal, y la innovación tecnológica sigue ninguneada. La falta de presupuesto

para la educación, la salud pública y la infraestructura debiera ser enfrentada recortando exoneraciones y demás privilegios en impuestos que tienen las grandes riquezas, pero se mantienen estas condiciones que hacen que el Estado peruano tenga una de las recaudaciones tributarias más bajas de Latinoamérica, y lejísimos de los estándares de la OCDE. El gobierno sigue con la política económica de la Confiep, el mismo exclusivo club lobista de grandes empresarios que juntó dos millones de dólares para apoyar a Keiko Fujimori el 2011, con aporte de Odebrecht incluido. Es la política de los monopolios y grandes conglomerados que explotan nuestros recursos naturales y a nosotros como consumidores sin ninguna mirada social, ambiental o de nación.

Esta política se mantiene a pesar de que, como hemos indicado, el primer trimestre del 2019 muestra malos resultados en términos de crecimiento y empleo. El problema es mayor puesto que estos malos resultados se han dado al mismo tiempo que, a nivel internacional, los principales indicadores evolucionaban favorablemente. Todas las bolsas de valores se recuperaron fuertemente en este primer trimestre. El crecimiento de Estados Unidos se mantuvo robusto y China, que parecía en algún momento iba a ralentizar su crecimiento por los conflictos comerciales, recuperó rápidamente el ritmo. A la base del resultado en las bolsas y en Estados Unidos ha estado el cambio en la política del banco central norteamericano, el Federal Reserve Board (FED), que retrocedió completamente en sus anuncios de alzas en las tasas de interés este año. Para nuestro país, esto significó que hubiera buenas condiciones de financiamiento con capitales entrando a tasas menores y que los precios de materias primas mantuvieran un nivel recuperado (por ejemplo, el cobre estuvo cotizándose en los primeros meses del año muy cerca de los tres dólares la libra, siendo ese un buen precio).

La coyuntura internacional, sin embargo, cambió rápidamente: la guerra comercial y tecnológica de Estados Unidos contra China,

en vez de detenerse, se agrava. Las negociaciones programadas se convirtieron en choque y Estados Unidos ha subido sus aranceles, es decir, los impuestos a la importación de productos chinos, de 10 por ciento a 25 por ciento, afectando 200 mil millones anuales de ventas chinas. La bolsa de Nueva York cayó cinco por ciento en dos días. El precio del cobre cayó de 2.95 a 2.78 dólares la libra. Si la apuesta era a que las buenas condiciones internacionales provocaran una fuerte inversión minera, parece por el contrario que la economía internacional seguirá volátil los próximos años: el conflicto entre Estados Unidos y China no es coyuntural ni solamente comercial o económico, es más profundo.

Resumiendo, para el 2019 podemos esperar un contexto económico internacional poco favorable, presupuesto e inversión pública ajustados por el MEF y tasas de interés del BCR elevadas. En estas condiciones, lo más probable es que en cuanto a resultados sea un año con cifras de crecimiento del PBI bajas y empleo formal reducido, lo que, sumado a una masiva inmigración, indica que los bolsillos populares seguirán misios.

La gran incógnita es cuáles serán los efectos políticos de esa situación. Durante el 2018, el enfrentamiento a la corrupción que ha venido encabezando el presidente Vizcarra, con todas sus vacilaciones y debilidades, le ha permitido ganar un alto nivel de popularidad. Los problemas de empleo e ingresos, así como el continuo déficit en salud, educación e infraestructura pública, han permanecido como factores de descontento, pero que han estado cubiertos por esa gran esperanza de librarnos de una buena vez de toda esa lacra de corruptos que sigue resistiéndose a la justicia. ¿Seguirá siendo así? ¿Veremos el 2019 una interrelación más dinámica entre la lucha contra la corrupción, los problemas y políticas económicas y sociales, el posicionamiento y popularidad del gobierno, y los distintos actores políticos? Esa es, a mi juicio, la gran interrogante que definirá cómo llegamos al bicentenario el 2021.

Una agenda mínima: empleos, justicia fiscal y mercado limpio

Para no quedarnos en el diagnóstico y la futurología, aprovecho para presentar algunas propuestas. En el contexto actual, tanto para generar empleo y bienestar como para sostener políticamente la lucha anticorrupción, es necesario girar la política económica. Propongo tres ejes de cambio: reactivación para la creación de empleos; justicia fiscal para tener educación y salud pública de calidad; y acabar con los *lobbies* para asegurar un mercado limpio de corrupción.

1. Dar prioridad a la creación de empleos dignos.

Hay igual número de empleos que hace tres años mientras hay un millón más de personas buscando trabajos, entre peruanos y venezolanos. Recortar vacaciones o facilitar despidos como quiere la Confiep solo reduciría el consumo cuando por el contrario se necesita reactivar el mercado interno.

Para ello debe aumentarse la inversión pública en 10 mil millones de soles anuales y reducirse la tasa de interés (responsabilidad del BCR) para incentivar la inversión privada. Hay que apoyar el agro con crédito, generar oportunidades descentralizadas con Internet para todos los pueblos poniendo en operación la Red Dorsal de Fibra óptica, poner en marcha el gasoducto del Sur, defender el mercado interno de importaciones subvaluadas y facilitar financiamiento a innovaciones productivas.

2. Justicia fiscal para tener educación y salud públicas de calidad.

La salud pública y la educación siguen sumamente débiles, dejando a muchísima gente sin servicios o con unos de bajísima calidad. Problema clave es que se tiene un bajísimo

presupuesto mientras el Estado exonera de impuestos por 16 mil millones anuales a instituciones en estos rubros.

Es demasiada injusticia. Hay que enfrentar con firmeza la elusión y eliminar los privilegios que tienen las grandes empresas, los casinos y los más ricos en materia tributaria, para con esos recursos aumentar sustantivamente el presupuesto para educación, salud, niñez y lucha contra la violencia hacia la mujer.

3. Acabar con los *lobbies* y la corrupción de malos empresarios.

Si bien hemos visto avances en la lucha contra la corrupción, no debemos olvidar quiénes pagaban las coimas: los socios peruanos de Odebrecht y el «club de la construcción», las petroleras contaminadoras (que gracias a *lobbies* han logrado ver sus multas reducidas), las agroindustriales mafiosas (como el caso de Edwin Oviedo en Tumbes y Pomalca), etcétera, dejando todas estas de pagar cientos de millones a la seguridad social, las cuales deben ser enfrentadas con firmeza. De igual modo, también debe revisarse el mecanismo de APP, el cual ha sido una puerta abierta a la corrupción, como se vio en el caso de Chinchero.

Este «capitalismo de amigos corruptos» no puede seguir. Se necesita acabar con los *lobbies*, controlar los monopolios de manera efectiva y enfrentar a las mafias desde el Poder Judicial y la Fiscalía. Debemos eliminar los privilegios de las APP, poniendo por delante un plan nacional de infraestructura y fortaleciendo los controles contra la corrupción.

De aquí al 2021: los dilemas de la política tributaria y el gobierno de Vizcarra

Armando Mendoza Nava

Sumilla

Poco más de un año atrás, Martín Vizcarra asumió el Gobierno en medio del desorden y la incertidumbre generados por la caída del régimen de Pedro Pablo Kuczynski, quien le dejó al país y al nuevo presidente como principal herencia una crisis política de proporciones. Pero otro legado central de la errática gestión de Kuczynski fue el profundo debilitamiento del sistema tributario y subsecuente deterioro de las cuentas fiscales.

Eso fue un año atrás. Hoy puede decirse que la situación fiscal ha mejorado... hasta cierto punto. Aunque los problemas y deficiencias estructurales se mantienen, diversos elementos se han combinado para aliviar parcialmente las cuentas públicas. Sin estar boyantes, ciertamente hoy el Gobierno tiene algo más de espacio y mayores recursos para maniobrar. La pregunta es si con ello bastará para llegar al 2021 en el plano fiscal.

Esa es una pregunta complicada de responder. La idea de que en el Perú es posible ir tirando y ganando tiempo con un sistema tributario a medio cocer es una de las mayores taras de nuestros gobernantes; quienes, por mañosería, desidia o pusilanimidad, no se animan a encarar los problemas estructurales de la recaudación. La última vez que se hicieron algunas reformas tributarias de fondo fue, mal que bien, a inicios de los años 90. Desde entonces, hemos vivido con ajustes parciales y parches, mientras el sistema de recaudación se ha ido deteriorando paulatinamente.

De aquí al 2021 el régimen de Vizcarra tiene la oportunidad de liquidar esa apuesta perversa y recurrente por la inercia fiscal. El desafío es grande y las barreras y oposiciones a una reforma tributaria en serio son considerables. Es grande la tentación de optar por una política de paños tibios y no buscarse problemas. El dilema entre pasividad y acción en el campo tributario tendrá que ser resuelto por Vizcarra y su régimen más temprano que tarde.

El legado de Kuczynski

Para finales del 2017, mientras el gobierno de Kuczynski entraba en su crisis terminal, los indicadores tributarios se desplomaron. Como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), la recaudación cayó por debajo del 13% del PBI, algo no visto desde las crisis de fines de los 80 e inicios de los 90. Con Kuczynski el Perú alcanzó el dudoso honor de ponerse a la cola de Latinoamérica, con un nivel recaudatorio absolutamente insuficiente para cubrir el financiamiento del Estado.

Explicar las razones del fiasco tributario durante Kuczynski da para una larga discusión. Ceguera ideológica, falta de voluntad, compadrazgo con grandes intereses económicos o simple y llana ineptitud, son todas razones que pueden argüirse. Lo cierto es que el retroceso del sistema tributario fue el reflejo fiel de una gestión que marchaba a su ocaso sin pena ni gloria, aunque sí con mucho que responder al país, y no solo en el tema fiscal.

Ciertamente, elementos externos también jugaron un papel en la caída recaudatoria. El Niño Costero de inicios del 2017 o el mediocre desempeño de los precios de las exportaciones mineras indudablemente golpearon al fisco. Sin embargo, una evaluación objetiva de la crisis tributaria durante el gobierno de Kuczynski

no puede menos que concluir que la mayor responsabilidad por dicha crisis recae en su propia administración.

En esas deterioradas condiciones, Martín Vizcarra asumió la presidencia. Las perspectivas de la recaudación no eran promisorias, implicando que, tarde o temprano, decisiones difíciles tendrían que tomarse. El creciente desbalance entre ingreso y gasto público había liquidado las proyecciones de cierre del déficit y límites al nivel de endeudamiento. Los indicios apuntaban a que antes del 2021 el Estado peruano enfrentaría una situación fiscal límite y tendría que optar por un drástico ajuste presupuestal, con consecuencias considerables, no solo en lo económico y social, sino también en lo político.

¿Un 2018 de recuperación?

Entre las innumerables promesas que el entonces flamante presidente, Pedro Pablo Kuczynski, hizo al iniciar su gestión, destacaba la referente a la tributación. Acorde al optimismo presidencial, al término de su mandato la presión tributaria se habría elevado sustancialmente, mientras que la informalidad se habría reducido, todo ello de la mano de una «Sunat¹ amigable». Se nos prometía lo mejor de ambos mundos: mayor recaudación con menores impuestos. Pero la promesa de Kuczynski resultó siendo la cuadratura del círculo: la recaudación se contrajo, el fraude fiscal creció y la informalidad renació. Para fines del 2017 el sistema tributario tocaba fondo.

Pero lo bueno de tocar fondo es que en algún momento se tiene que ir para arriba, así sea por la pura inercia de la economía. Y en buena parte eso es lo que sucedió, pues en el 2018 se dio un rebote en la recaudación hasta alcanzar 14.5% del PBI. Diversas razones explican lo sucedido.

¹ Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat).

En primer lugar, tras un 2017 marcado por el estancamiento económico, en el 2018 se dio una recuperación parcial de la economía². Esa fue una buena noticia para las finanzas públicas, pues periodos de mayor dinamismo económico están normalmente correlacionados con mayor recaudación. Asimismo, la recaudación del sector minero se recuperó parcialmente gracias a la mejoría en los precios internacionales y a la entrada en plena operación de diversos proyectos mineros.

Aunque en menor medida, también contribuyeron al rebote fiscal algunas medidas establecidas por el gobierno de Vizcarra. Tal fue, por ejemplo, el incremento de las tasas del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a productos como bebidas gaseosas, licores y combustibles, entre otros³. Es importante señalar que el establecimiento de estas medidas no estuvo exento de pugnas con los sectores afectados y, en más de una ocasión, el Gobierno se vio obligado a dar marcha atrás⁴.

Más aún, las controversias alrededor de la política tributaria se dieron no solo entre el Gobierno y los sectores afectados, sino también al interior del mismo Gobierno. Así, durante los primeros meses de la gestión Vizcarra se produjeron varios desencuentros alrededor del tema tributario con el entonces ministro de Economía y Finanzas, David Tuesta, quien portaba un discurso «duro» en lo tributario, lo cual no le hizo ninguna gracia al sector empresarial. La falta de respaldo del Gobierno al ministro Tuesta en algunas medidas tributarias controversiales, como la supuesta aplicación del Impuesto a la Renta (IR) a los trabajadores de menores ingresos,

² Acorde a las estadísticas del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), pasamos de un crecimiento anual del Producto Bruto Interno (PBI) de apenas 2.5% en el 2017 a registrar un crecimiento del 4% en el 2018.

³ La modificación en las tasas del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) tuvo lugar en mayo del 2018.

⁴ Tal fue el caso del aumento del ISC a los combustibles, con el Gobierno viéndose forzado a establecer un mecanismo de devolución parcial del impuesto en respuesta a las presiones del gremio de transportistas.

habría sido el detonante para su renuncia tras escasos dos meses de gestión.

Aunque la recuperación en la recaudación es un signo alentador, no hay que caer en el sobredimensionamiento. Mucho de las cifras positivas del 2018 se explica por un efecto estadístico, al compararse con los pobres resultados del 2017. Los actuales niveles de presión tributaria son aún bajos comparados con los niveles de años atrás. Asimismo, no se pueden ignorar los crecientes signos de que la economía se viene desacelerando. Las expectativas de crecimiento para el 2019 se han reducido y ello, inevitablemente, tendrá un impacto negativo sobre la recaudación.

No está claro cómo, una vez que la presente recuperación tras el bajón del 2016-2017 sea absorbida, se continuará fortaleciendo el sistema tributario en ausencia de medidas de fondo. Para no continuar con una fiscalidad estancada, el Gobierno tendría que dar algunas batallas claves, tales como la racionalización de las exoneraciones o la lucha contra la evasión y elusión tributaria. La pregunta es si dichas batallas llegaran a darse.

Tranzando con lobos

Hay que reconocer que en lo que va del gobierno de Vizcarra se han dado una serie de medidas tributarias que, aunque parciales e insuficientes, son positivas. También hay que reconocer que estas medidas distan de representar una reforma tributaria integral. En un contexto político marcado por la precariedad y la incertidumbre, está por verse si los escasos avances hasta ahora podrán consolidarse y continuarse al 2021.

Las movidas tributarias del Gobierno dan la sensación de ser motivadas más por una cuestión de oportunidad y urgencia del momento, antes que por una visión bien definida de una fiscalidad que impulse el desarrollo nacional. Así, la falta de consistencia para

definir y sostener decisiones de política tributaria le ha pasado ya varias veces la factura a la gestión de Vizcarra.

Igualmente, hay que considerar la carencia de un consenso entre los principales grupos políticos, económicos y sociales para fortalecer la recaudación como un elemento indispensable para apalancar el desarrollo del país. Más allá de las declaraciones formales, lo que impera entre muchos sectores es una mentalidad de «vale todo» fiscal, con dichos sectores actuando y reaccionando en lo tributario con una lógica inmedatista y oportunista, donde solo prima el interés propio, así no sea siempre legal o legítimo.

De esta forma, el establecimiento de medidas para mejorar la recaudación a menudo se ve contrarrestado por iniciativas y demandas de grupos con poder económico y llegada política que buscan reducir su carga tributaria recurriendo a la maña o la fuerza. Como tantas veces se ha visto en otros aspectos de la vida nacional, en el campo fiscal abundan quienes buscan salvarse de sus obligaciones a costas del resto.

En este juego de tira y afloja tributario, el actual Congreso juega un rol clave y, lamentablemente, parece empeñado en jugarlo para mal. El espacio parlamentario está convertido en una zona liberada en el tema fiscal. Lejos de obrar con propiedad y responsabilidad sobre las finanzas públicas, en más de una ocasión iniciativas importantes para fortalecer la recaudación han sido bloqueadas, postergadas y distorsionadas por un Congreso cada vez más alienado de los intereses nacionales.

Considerando que hay una extensa y compleja agenda tributaria pendiente, que debiera ser vista de aquí al 2021, cabe preguntarse hasta qué punto el Gobierno podrá empujar la aprobación de propuestas claves para la sostenibilidad fiscal sin que ello implique enredarse con sectores congresales de discutible capacidad y legitimidad.

Mucho de lo que se logre, o no, dependerá de los funcionarios a cargo de la política económica y tributaria, y de su capacidad

para lidiar con un escenario complicado. Cabe recordar que el primer ministro de Economía y Finanzas de Vizcarra, el combativo David Tuesta, inicio su gestión con un paquete de propuestas que expresaban la voluntad de asumir como tema central la reforma del sistema tributario, incluso a costa de pisar callos. Finalmente, el paso de Tuesta por el ministerio fue tan breve como accidentado y no hubo suficiente espacio y tiempo para concretar mucho.

La gestión de su reemplazante en el cargo, Carlos Oliva, puede catalogarse, hasta ahora, de pragmática en lo tributario. En efecto, aunque Oliva en general ha estado lejos del estilo confrontacional de Tuesta, tampoco se ha limitado a ser mesa de partes. Más allá de diferentes estilos de dialogo y comunicación, es justo reconocer que en los últimos meses se han adoptado algunas medidas importantes, tales como la eliminación de la exoneración del Impuesto General a las Ventas (IGV) a casinos y tragamonedas o la entrada en vigencia de la norma XVI, o «norma antielusión».

Sin embargo, más allá de los avances parciales, queda la cuestión de si el Gobierno tendrá la voluntad y el aire suficiente para ir por más. Considerando los antecedentes de retrocesos y claudicaciones, queda por ver si Vizcarra se la jugara por una política tributaria de mano firme, especialmente tomando en cuenta el contrataque que ya se está observando desde los sectores afectados.

En ese sentido, hay diversos aspectos críticos de la política tributaria sobre los cuales habrá que estarse atento en el corto plazo, a las acciones y decisiones gubernamentales: la formalización de contribuyentes, la lucha contra el incumplimiento tributario (incluida la defensa de la norma XVI), la racionalización de las exoneraciones, la resolución de las grandes deudas tributarias, la fiscalización a los precios de transferencias, la alineación y la adecuación a las normas de la fiscalidad internacional, y, finalmente, el fortalecimiento institucional de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat). La

evolución en el futuro de las políticas en estos temas específicos aclarará el panorama y dejará en claro si el régimen de Vizcarra es solo más de lo mismo en el plano fiscal, o si finalmente tenemos un Gobierno con visión de país.

En el país del incumplimiento tributario

Probablemente el principal desafío en la dimensión fiscal para el Gobierno es el incumplimiento tributario (evasión y elusión), fenómeno tan pernicioso como persistente, que sucesivos gobiernos han sido incapaces de reducir. Los estimados disponibles dan cuenta de las enormes dimensiones de este fenómeno: las pérdidas anuales para el fisco por evasión, elusión y contrabando representarían 9% del PBI⁵. Así, entre el 2010 y el 2018, la pérdida fiscal acumulada se habría acercado a los 480 mil millones de soles.

Al 2018, se estimaba que el incumplimiento tributario afectaba a alrededor del 50% de la recaudación del IR y al 30% de la recaudación del IGV, representando una pérdida anual cercana a los 70 mil millones de soles, equivalente a casi la mitad del presupuesto público de ese año⁶. Así, un objetivo central para la política tributaria tiene que ser la reducción de la evasión y la elusión, haciendo frente a la oposición existente a una mayor fiscalización tributaria.

Parte de dicha oposición se sustenta en elementos técnicos y legales. Sin embargo, también hay un componente ideológico, que ha sido exitoso en satanizar el avance de la tributación aduciendo una supuesta pérdida de competitividad y desaliento de la inversión, entre otros argumentos. Esta oposición también ha

⁵ «Según la OCDE alta evasión fiscal afecta al desarrollo y al crecimiento inclusivo». *camaralima.org.pe*, Lima, 2016. Ver en: bit.ly/2Kjfv5m

⁶ «El Perú perderá 66 mil millones de soles de mantenerse niveles de evasión tributaria en 2018». *cooperacion.org.pe*, Lima, 5 de setiembre del 2018. Ver en: bit.ly/2NjFep

tenido éxito en distorsionar la discusión sobre el incumplimiento tributario: se ha vendido mucho y bien que el problema del incumplimiento tributario es fundamentalmente culpa del pequeño informal.

Indudablemente algo de válido hay en ese argumento: en un país donde la mitad de la actividad económica y tres cuartas partes de la población económicamente activa se ubican en la informalidad, los pequeños y micro empresarios y trabajadores informales tienen un peso significativo en la evasión y elusión tributaria.

Sin embargo, también hay indicios de que buena parte, sino el grueso, de las pérdidas tributarias provienen de sectores que no son ni pequeños ni informales. El 2013 la Sunat realizó una pesquisa sobre las transacciones de empresas vinculadas que usaron precios de transferencias. Dicha pesquisa determinó que, en los cinco años previos, 590 empresas realizaron operaciones por más de 370 mil millones de soles con entidades vinculadas, nacionales e internacionales, incluyendo empresas en paraísos fiscales.

Es sabido que operaciones entre empresas vinculadas utilizando precios de transferencia se prestan bien para el cubileteo fiscal: la mano derecha vende a la mano izquierda a un precio artificial, sin sentido económico, pero conveniente para elevar costos, licuar ganancias y reducir impuestos. En la pesquisa del 2013, la limitada capacidad operativa de la Sunat apenas permitió fiscalizar a un número mínimo de las operaciones con precios de transferencia. Sin embargo, ello bastó y sobró para detectar elusión de impuestos por más de 100 millones de dólares⁷.

El país requiere de políticas sólidas contra el fraude fiscal. Los compromisos que hemos asumido ante instancias internacionales, como la Organización de para la Cooperación y el Desarrollo

⁷ «Sunat demanda fomentar transparencia en transacciones internacionales». *Andina*, Lima, 30 de marzo del 2014. Ver en: <https://andina.pe/agencia/noticia.aspx?id=500011>

Económico (OCDE), hacen ineludible aumentar el control tributario. Sin embargo, más allá de las declaraciones formales, no existe aún un real consenso ante la evasión y elusión.

En el ámbito público y en el privado es evidente la pugna entre quienes exigen mayor control frente al incumplimiento tributario y sectores, políticos y empresariales, que se sienten más confortables manteniendo un *statu quo* fiscal de río revuelto y ganancia de pescadores. Expresión de esta pugna es la prolongada controversia alrededor de la híperdiscutida norma XVI o «norma antielusión», que se ha arrastrado por años.

La saga de la norma XVI

Cuando en el 2012 se introdujo la norma XVI, con la intención de adecuar al país a los estándares internacionales para control de la elusión fiscal, probablemente nadie imaginaba que se estaba dando inicio a una larga telenovela que enredaría a sucesivos gobiernos, funcionarios públicos, legisladores y empresarios, en una trama de promesas, traiciones, jugarretas y claudicaciones.

Así, por años la norma XVI estuvo en la congeladora. Existía, pero no se aplicaba, debido a las presiones de los gremios empresariales y a las maniobras de sus representantes políticos. Durante los gobiernos de Ollanta Humala y Kuczynski, una tras otra vez se planteó la aplicación de la norma XVI, usando un libreto repetido: el Gobierno anunciaba que, finalmente, la norma antielusión entraría en vigencia. Dicha declaración era rápidamente seguida por la reacción opositora desde el empresariado, amplificadas y sobredimensionadas por medios de comunicación afines, y recogida por sectores parlamentarios cercanos, desembocando en una campaña de satanización de la norma XVI. El final predecible de estas pantomimas era el retroceso, más o menos forzado del Gobierno, dejando el tema en suspenso hasta la próxima vez.

De esta forma se nos pasaron siete años, durante los cuales el incumplimiento tributario prosperó. Probablemente nunca será posible cuantificar con exactitud la pérdida fiscal durante esos años, aunque se estima que con la vigencia de la norma XVI será posible captar solo en el 2019 unos seis mil millones de soles adicionales⁸. A la luz de estas cifras queda claro el enorme costo para el país debido a la falta de decisión e integridad de quienes en el pasado claudicaron en su obligación de promover un mejor sistema fiscal.

Con el régimen de Vizcarra supuestamente estábamos asistiendo a un nuevo episodio de marchas y contramarchas sobre la norma antielusión, sin llegar a ninguna resolución. A los llamados desde el Gobierno al Poder Legislativo para que dictase la reglamentación de la norma, este contestaba con dilaciones y artilugios legales⁹. Finalmente, tras meses de idas y venidas, en mayo pasado el Gobierno emitió por su cuenta el Decreto Supremo para la aplicación de la norma XVI.

Es justo reconocer que el gobierno de Vizcarra ha tenido el coraje de tomar una medida que ni Humala ni Kuczynski tuvieron el valor de aplicar. Pero también hay que reconocer que la controversia sobre la norma XVI no ha terminado. Los sectores afectados no se van a quedar con los brazos cruzados y seguramente en el futuro cercano seremos testigos de una disputa técnico-legal sobre la aplicación de la norma antielusión, alrededor de aspectos claves como la aplicación retroactiva de la norma desde el año 2012 y la determinación de responsabilidades legales de los funcionarios de empresas implicadas en incumplimiento y fraude fiscal¹⁰. La agresiva campaña de rechazo a la norma XVI desde el

⁸ «Ley antielusiva permitirá recaudar hasta S/ 6,000 millones anualmente». *m.actualidadgubernamental.pe*, Lima, 8 de mayo del 2019. Ver en: bit.ly/2WlahN6

⁹ «MEF espera que el Congreso debata dictamen sobre norma antielusiva». *El Comercio*, Lima, 7 de mayo del 2019. Ver en: bit.ly/2XkeahL

¹⁰ Chávez, Lucero. «Norma antielusiva ya está vigente: ¿Se aplicará la retroactividad?». *El Comercio*, Lima, 7 de mayo de 2019. Ver en: bit.ly/2V2X2eI

ámbito empresarial es una clara señal de que esta historia no ha concluido¹¹.

Más aún, no basta con la vigencia formal de la norma XVI para que el problema del incumplimiento tributario sea resuelto. Mucho queda pendiente por resolver en el campo de la implementación de las políticas antievasión y antielusión. La idoneidad de los fiscalizadores, la oportunidad y eficiencia en las actividades de fiscalización, la coherencia de criterios técnicos y legales de sanción, y la transparencia de la jurisprudencia aplicada, son elementos que no pueden descuidarse. En la tributación, el diablo está en los detalles.

La enredadera de los beneficios tributarios

Si en el tema de la lucha contra el incumplimiento tributario podría decirse que hasta ahora el saldo neto para el Gobierno es relativamente positivo, en otros aspectos fiscales el panorama es más complejo, con luces y sombras. Tal es el caso de los beneficios tributarios, esa extensa lista de exoneraciones, inafectaciones y demás prebendas disfrutadas por sectores y grupos de lo más diversos, en algunos casos con justificación, en otros sin una explicación del cómo y por qué disfrutaban de tales beneficios.

El sistema tributario peruano esta perforado por esta multitud de beneficios, cuyo monto superará los 17 mil millones de soles en el 2019¹². Es ampliamente reconocida la necesidad de revisar y racionalizar dichos beneficios, manteniendo solo aquellos que se justifican por su impacto económico y social. Sin embargo, la realidad es que la racionalización de estos beneficios, particularmente de los más opacos, es un proceso políticamente

¹¹ «Volvió para quedarse». *Semana Económica*, Lima, 11 de mayo del 2019. Ver en: bit.ly/2W5MY5f

¹² Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). *Marco Macroeconómico Multianual 2019 - 2022*. Lima: MEF, 2019.

arduo y complejo debido a la influencia y peso de los grupos beneficiarios.

En este ámbito, el Gobierno muestra, antes que un rumbo bien definido, un curso zigzagueante que refleja una actitud pragmática: dispuesto a transar en determinados casos, pero también dispuesto a dar pelea en otros. Este comportamiento dispar refleja, por un lado, las contradicciones que existen al interior del mismo Gobierno y, por otro, el mayor o menor peso y llegada de quienes defienden sus beneficios tributarios.

Así, en el caso de la Ley de Promoción Agraria, que otorga ingentes exoneraciones y subsidios a la gran agricultura, el régimen de Vizcarra ha mostrado una actitud favorable a su prorroga, sin mayor evaluación de los reales costos y beneficios de dicha ley, dejándole al Congreso la responsabilidad de extender la vigencia más allá del 2021 sin hacerse mayores problemas¹³. De igual forma, no hay una posición clara del Gobierno sobre una larga serie de beneficios tributarios, de valor cuestionable, pero que favorecen a sectores bien relacionados políticamente. La discusión de fondo sobre la validez de estos beneficios ha sido pospuesta por el Gobierno para el 2020 y, probablemente, para más allá¹⁴.

Sin embargo, ello no significa que el régimen de Vizcarra no haya movido algunas fichas en relación a los beneficios tributarios, ganando alguna que otra pelea, al menos temporalmente. Hay que destacar, por ejemplo, que finalmente a inicios de este año se estableció gravar con el ISC a casinos y tragamonedas. Esta decisión parcialmente compensa la exoneración al IGV que disfruta este sector, que le cuesta al Estado casi 500 millones de soles anuales.

Lo sucedido con las exoneraciones a casinos y tragamonedas evidencia lo compleja y ardua que es la tarea de eliminar beneficios

¹³ «Ley de Promoción Agraria: Presidente Vizcarra deja decisión de ampliarla al Congreso». *RPP*, Lima, 28 de mayo del 2019. Ver en: bit.ly/2Z3c46s

¹⁴ «MEF modificará exoneraciones tributarias a partir del 2020». *El Comercio*, Lima, 20 de diciembre del 2018. Ver en: bit.ly/2QHZOZt

injustificados, pero que se han convertido, como resultado del tiempo y la protección política, en virtuales derechos adquiridos. Las resistencias, vacilaciones y retrasos en el Congreso sobre la aplicación del ISC a casinos y tragamonedas expresa la existencia e influencia de grupos parlamentarios dispuestos a proteger los privilegios fiscales de sus aliados, socios y clientes.

Pero, también, hay que mencionar como positivo que en ese mismo Congreso recientemente se haya acordado eliminar la exoneración del IGV a la Amazonia para la región Loreto. Medida parcial, pues otras regiones mantienen la exoneración, pero cuya importancia es indudable pues entre la multitud de beneficios tributarios existentes, la exoneración del IGV a las regiones de la Amazonia destaca por su tamaño, su naturaleza distorsionada y lo injustificado de su existencia.

La eliminación de la exoneración al IGV y al reintegro tributario en Loreto se traducirá para el 2019 en aproximadamente 270 millones de soles adicionales para la inversión pública en la región¹⁵. Que la exoneración del IGV a la Amazonia se haya mantenido a lo largo de 20 años, pese a su cuasi nulo efecto sobre el desarrollo y el bienestar local, refleja el poder e influencia de los grupos empresariales favorecidos, que se apropian de los beneficios sin trasladarlos a la población local.

Pese a su importancia, la eliminación de la exoneración al IGV en Loreto o la aplicación del ISC a casinos y tragamonedas son gotas de agua en el enrevesado mar de los beneficios tributarios, cuyo costo equivale más del 2% del PBI. Son miles de millones de soles que cada año se dejan de captar sin que quede claro cuál es el beneficio para el país. Es fundamental para una reforma tributaria sería la revisión y racionalización integral de dichos beneficios, manteniendo los que son necesarios y eliminando los que no. Pero para eso se requiere que el Gobierno tenga la fortaleza y la

¹⁵ «Congreso aprobó dejar sin efecto beneficios tributarios para la región Loreto». *Semana Económica*, Lima, 17 de diciembre del 2018. Ver en: bit.ly/2QG42V

convicción suficiente para enfrentar a los sectores privilegiados. ¿La tendrá?

Las deudas tributarias, ¿para cuándo?

Otro elemento crítico de la agenda fiscal es la resolución de la larguísima cuestión pendiente de los grandes deudores tributarios, cuyas millonarias obligaciones se vienen arrastrado por 10, 15 o más años en algunos casos. Aunque hay que reconocer que en un sistema fiscal balanceado el contribuyente debe tener la capacidad para cuestionar cargas tributarias indebidas, no es menos cierto que en el Perú se ha establecido una suerte de perverso carrusel legal que permite a los grandes deudores tributarios rehusarse a pagar, envolviendo al Estado en procesos judiciales tan prolongados como complejos.

El problema de las deudas tributaria afecta en dos dimensiones al sistema fiscal. Por un lado, el valor total de estas grandes deudas alcanza niveles estratosféricos. La displicencia para resolver este tema ha generado que con los años los montos adeudados aumenten, cual bola de nieve, por intereses moratorios y multas. Para mediados del 2018, la deuda tributaria acumulada por los mayores contribuyentes equivalía al 1% del PBI, aproximadamente siete mil millones de soles^{16,17}.

Pero hay también una dimensión cualitativa, menos visible, pero no por ello menos negativa: la persistencia de estas grandes deudas tributarias alimenta la imagen de un Perú donde impera la impunidad fiscal. Para el ciudadano la no resolución de esta cuestión

¹⁶ «Conciliación tributaria llegaría a S/ 1,500 mllns. Especialista destaca creación de comisión especial para este proceso». *El Peruano*, Lima, 6 de junio del 2016. Ver en: bit.ly/2Ier5f7

¹⁷ La poca transparencia existente en la definición y el manejo de las grandes deudas tributarias se refleja en la incertidumbre respecto a la real dimensión de dichas deudas. Así, acorde a estimaciones realizadas por diversas fuentes alternas, el monto total de dichas deudas podría estar entre los 11 mil y los 15 mil millones de soles.

evidencia lo sesgado e injusto del sistema, deslegitimizándolo: mientras el pequeño contribuyente se ve agobiado por las cargas tributarias, el pez grande simplemente enreda y judicializa sus obligaciones fiscales.

Este es un problema que hace tiempo rebasó las instancias técnicas y legales, siendo ahora, en lo fundamental, un problema político. Lo cierto es que no pareciera que el gobierno de Vizcarra esté muy dispuesto a comprarse el pleito. A mediados del 2018 se anunció la conformación de una comisión especial para el cobro de las deudas tributarias, pero poco o nada se ha sabido de esta iniciativa, que parece condenada a ser una más de las tantas que están encarpadas en algún rincón de la administración pública. Probablemente la opción más tentadora para el Gobierno es no hacerse problemas con los grandes deudores tributarios, dejar pasar el tiempo y que los procesos sigan su curso legal, cobrar cuando se acaso gane y, para el 2021, dejar la «papa caliente» al siguiente.

La Sunat en su laberinto

Es inevitable imaginarse los volúmenes de ingresos tributarios adicionales que se captarían con una Sunat plenamente operativa, con adecuada autonomía y capacidad. Tal no es la realidad, pues desde hace un buen tiempo la Sunat está sometida a un proceso de cerco y debilitamiento, buscando hacerla menos incómoda para los grandes intereses económicos. Este proceso alcanzó su pico con la propuesta de una «Sunat amigable» del gobierno de Kuczynski. Expresión de la pérdida de peso institucional de esta fue el nombramiento como superintendente en el 2016 de Víctor Shiguiyama, personaje sin mayor experiencia en el campo tributario, quien llegó a ese cargo como resultado de una negociación política entre Kuczynski y el fujimorismo.

La salida de Shiguiyama de la Sunat, a finales del 2018, fue un acontecimiento que se caía de maduro, considerando el cuestionable origen de su nombramiento y la mediocridad de los resultados de su gestión. Aunque el alejamiento de Shiguiyama aparentemente se debió más a sus propios problemas legales antes que a una decisión del Gobierno, no por ello dejó de ser un hecho positivo que permitió descomprimir en algo una situación institucional deteriorada¹⁸. Sin embargo, hay dudas sobre si la nueva administración de la Sunat representa un cambio real para mejor o es en realidad la continuidad de una gestión tributaria sin dientes ni filo. La capacidad de la Sunat como ente recaudador está profundamente deteriorada y el manoseo político ha alentado una cultura de displicencia y de no hacerse problemas. Más allá de algunas declaraciones, no queda claro que tan dispuesto está el actual Gobierno de emplearse a fondo para fortalecer nuestro ente tributario.

Más allá del fortalecimiento de la Sunat, la construcción de un sistema fiscal adecuado exige coherencia entre sus distintos componentes: eso no se ha observado en el pasado, con demasiados episodios de entes estatales sin bandera, dedicados a ponerle zancadillas a la fiscalización tributaria y a jugar contra el mismo interés público que supuestamente defienden. En ese sentido, en la agenda actual de la gobernabilidad hay una serie de elementos claves que abordar, como la futura composición y orientación del Tribunal Fiscal, cuya transparencia e imparcialidad debe estar garantizada.

¹⁸ «Víctor Shiguiyama renunció a la jefatura de Sunat». *El Comercio*, Lima, 25 de octubre del 2018. Ver en: bit.ly/2OPGoB6

Mirando al 2021: de poder, aún se puede

Aunque la recuperación de la recaudación durante el 2018 ha dado algún oxígeno a las finanzas públicas, no hemos salido aún de aprietos y mal haría el gobierno de Vizcarra en dormirse al timón. Aún estamos lejos de alcanzar siquiera los toques de recaudación de los mejores años del *boom* económico de la pasada década. Ni hablar de acercarnos a los estándares de los países más desarrollados de la región y menos aún de acercarnos a los estándares de la OCDE.

Y es que en el Perú se tributa tarde, mal y nunca. Las cargas están mal repartidas y arbitrariedades y controversias son comunes. Carecemos de una fiscalidad balanceada entre los intereses públicos y privados. Padecemos un sistema tributario disfuncional, donde no faltan los despropósitos de parte de las autoridades ni las vivezas desde el sector privado. Para el ciudadano promedio, la percepción del sistema tributario podría definirse como una mezcla de desaliento, escepticismo y desinterés, cuando no de hostilidad. No debería ser así.

Nuestra realidad de país en vías de desarrollo nos exige construir un sistema tributario equitativo, eficiente y transparente. Lograrlo es fundamental para una fiscalidad sostenible, que pueda financiar la atención a las demandas ciudadanas en educación, salud, seguridad ciudadana, inversión productiva, etc. En el campo del desarrollo no hay ni trucos ni recetas mágicas: los países que más se desarrollan cuentan con un sistema tributario adecuado, cosa que el Perú está lejos de tener. Para solucionar ello se necesitará de tiempo y recursos, pero por sobre todo de mucha voluntad para reformar y mejorar la recaudación.

Como otros gobernantes en el pasado, Vizcarra tendrá que encarar el dilema que le plantea el sistema tributario: u opta por la pasividad y el conformismo, o se juega en serio por mejorar la recaudación. Lo cierto es que las opciones para reforzar y mejorar el sistema tributario siguen intactas. La situación de la economía,

lejos de las bonanzas pasadas pero apuntalada por una relativa estabilidad y un nivel de crecimiento moderado, deja margen para introducir medidas que impulsen la recaudación generando un mínimo de fricción.

Lo peor que podría pasar es que los mejores resultados recientes de la recaudación generen, como en el pasado, un espíritu de complacencia entre las autoridades. La malhadada estrategia del «piloto automático», aplicada por anteriores gobiernos, aún mantiene su popularidad entre muchos sectores de la clase política y la tecnocracia estatal, que prefieren eludir problemas y optar por correr la ola fácil de la recuperación fiscal, cruzando los dedos para que dure hasta julio del 2021.

Para avanzar en el tema tributario, el Gobierno va a tener que invertir un capital político del que anda bastante escaso, demostrando, a la vez, firmeza y capacidad de negociar un consenso legítimo alrededor de la reforma recaudatoria. No será fácil, considerando el enrarecido contexto político, donde sectores incinerados ante la opinión pública por su incapacidad y sus vínculos con la corrupción andan sueltos en plaza. La alianza entre los sectores más reaccionarios de la política y los sectores más cicateros del empresariado ya ha demostrado su capacidad para bloquear y anular intentos pasados de reforzar la recaudación. En el campo minado del Congreso, más de una iniciativa de reforma tributaria ha muerto sin pena ni gloria.

Hay que reconocer que con este panorama político precario e incierto, la última palabra no está dicha sobre la política tributaria. No puede descartarse que en el futuro se den reversiones y retrocesos. El avance de la tributación en el Perú parece destinado a ser un proceso tortuoso y complicado, pero ello no significa que sea imposible. Ahí están los ejemplos de la eliminación de la exoneración a casinos y tragamonedas, o la promulgación del reglamento de la norma antielusión. De cualquier manera, hay también que reconocer que probablemente las peleas mayores

de la recaudación se pateen (por enésima vez) al futuro y queden como legado para aquel que en julio del 2021 se sienta en el sillón presidencial. Por ahora, habrá que ver hasta donde le da la voluntad y el aguante al gobierno de Vizcarra para empujar medidas, quizá imperfectas, quizá insuficientes, pero necesarias, para mejorar la recaudación.

Hacia una verdadera masificación del gas en el Perú

El fracaso de las Asociaciones Público Privadas

Humberto Campodónico Sánchez

Sumilla

En este artículo se analizan las políticas de masificación del gas domiciliario emprendidas en el Perú durante los últimos 15 años. Para ello se realiza una aproximación conceptual de esta problemática, haciendo hincapié en la necesidad de un plan de largo plazo para modificar la matriz energética del país, así como un análisis comparativo con los planes de Bolivia y Colombia. Luego, se pone énfasis en la necesidad de considerar la rentabilidad social por encima de la rentabilidad económica, porque la masificación debe considerarse como una política pública. También se analizan todas las concesiones otorgadas en el país (con énfasis en el caso de la sierra central y la sierra sur) con el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP), que no ha tenido éxito, salvo en el caso de Lima, constatándose que existen diferentes precios del gas, así como diferentes tipos de subsidios, lo que da lugar a rentabilidades relativas distintas entre las regiones, favoreciendo al centralismo. En las conclusiones se establece la necesidad de un proyecto integral para llevar el gas al sur del Perú, así como la modificación de dispositivos legales de la década del 90 que impiden la necesaria masificación del gas para lograr mejores niveles de vida para la población.

Aproximación conceptual

El Perú no tiene un Plan Energético de Mediano y Largo Plazo (Pemlp) que cambie la matriz energética para explotar nuestros recursos naturales, de tal forma que produzcamos menos los contaminantes y consumamos menos los que contaminan más, como lo manda la COP 21 de París.

Desde 1990, los gobiernos peruanos nos han negado una Ley Integral de Energía (LIE) que incluya a los hidrocarburos, la hidráulica y los recursos renovables no contaminantes (energía eólica, solar y biomasa). Ahora, el Congreso está por aprobar un proyecto de ley que «solo» abarca los hidrocarburos. El objetivo es favorecer a las empresas que hoy explotan petróleo.

Pero sí podemos tener un Pemlp. Ello implica que los actores privados se adecúen y orienten sus inversiones hacia ese objetivo. El desarrollo energético no se logra con «la sumatoria de proyectos» que solo consideran su rentabilidad individual. La necesaria rentabilidad debe y puede adecuarse al cumplimiento de los objetivos de cambio de matriz y seguridad energética, como en EE.UU., Francia, Japón, China, Rusia y la mayoría de países del mundo.

Es en ese marco que debe ubicarse la masificación del gas natural en el Perú. Las reservas de gas natural de un país son

una importante fuente de energía que debe ser aprovechada para sustituir los combustibles derivados del petróleo, ya que el gas es más barato y menos contaminante. Esta sustitución toma cuerpo en el sector industrial y comercial, así como en la generación de energía eléctrica como sustituto de la gasolina y el diésel en los vehículos (Gas Natural Vehicular -GNV-), y en su utilización en los hogares, abaratando el gasto de las familias en su consumo energético.

Como se aprecia, el gas natural tiene múltiples destinatarios y es aquí donde debe hacerse una distinción esencial. De un lado, el gas destinado a fines industriales, comerciales y vehiculares tiene una connotación de mercancía que deriva en su caracterización como bien privado. De otro, el gas destinado al consumo domiciliario tiene las características de un servicio público, al igual que el agua y desagüe y la provisión de electricidad, por tanto, el Estado debe garantizar su acceso a la población implementando la regulación necesaria para ese fin.

Su naturaleza de servicio público implica que el criterio de rentabilidad económica no puede contraponerse a la necesidad del acceso universal de los ciudadanos. En algunos casos, la rentabilidad económica -intermediada por los organismos reguladores- puede ir de la mano con el acceso universal a estos bienes públicos. En los casos en que eso no sea posible, prima el criterio del acceso universal: el criterio de rentabilidad social se impone al de rentabilidad económica.

Como veremos en este artículo, la experiencia latinoamericana enseña que las políticas de acceso universal al gas domiciliario, llamadas políticas de masificación, han priorizado el criterio de rentabilidad social. Dicho de otro modo, el criterio de la rentabilidad económica hace inviable el acceso universal, es decir, la política de masificación.

Por tanto, la rentabilidad social se hace necesaria porque la masificación no es una actividad rentable (salvo en algunos casos

en algunas grandes ciudades) debido al hecho de que –como veremos en este artículo– las inversiones son muy altas pero el consumo es pequeño. Por tanto, se necesita de subsidios estatales para concretar su aplicación. Estas lecciones las encontramos en las experiencias de Argentina, Bolivia y Colombia.

La experiencia latinoamericana también enseña que es necesaria una autoridad nacional que dirija el proceso de masificación y que el propio proceso esté basado en una red de ductos principales y secundarios que abastezcan las principales ciudades y centros poblados, pues su costo de transporte así es mucho más barato que otras alternativas, como por ejemplo el transporte por camiones cisterna (llamado «gasoducto virtual»), salvo en el caso de poblaciones más alejadas.

De igual modo, según lo aprendido en la región, es fundamental que, en sus fases iniciales de industria naciente, la masificación se apoye en las empresas estatales petroleras para su implementación, como YPF en Argentina, YPFB en Bolivia y Ecopetrol en Colombia. Estas empresas intervienen en la construcción de los ductos principales que conectan los centros de producción con las ciudades, así como construyen los ductos troncales de las ciudades hasta llegar a la conexión con los centros de consumo, es decir, los domicilios. Petroperú está, hoy, excluida de la masificación, lo que es un grave error. Petroperú debe participar y liderar la política de masificación.

Asimismo, es a través de estas empresas que se concreta el otorgamiento de subsidios, ya sea de manera directa a través de las inversiones de la empresa estatal, ya sea de manera indirecta otorgando un subsidio a los consumidores, tanto en el precio final o en el financiamiento de las conexiones domiciliarias.

Pese a todas las lecciones antes señaladas, nada de eso ha sucedido en el Perú. Desde la llegada del gas de Camisea a la costa central, en agosto del 2004, la masificación se ha realizado otorgando concesiones a varias empresas privadas bajo la

modalidad de Asociación Público Privada (APP), a través de dos entidades: Proinversión y el Ministerio de Energía y Minas. En el momento actual existen cinco concesiones: Lima y Callao, Ica, ciudades del norte, ciudades del sur y región Tumbes, cada una de ellas otorgada a una razón social distinta. Se planea licitar dos concesiones adicionales en los próximos meses.

Esto tiene varias consecuencias negativas: no hay criterio de rentabilidad social ni tampoco existe una autoridad nacional de masificación que implemente su ejecución a través de una red de gasoductos con el apoyo de la empresa estatal.

Entonces, sin duda, tenemos un modelo *sui generis*, que tiene su fundamento en los artículos económicos de la Constitución de 1993, que dice, por un lado, los recursos naturales son de propiedad del licenciatario o concesionario y, de otro, proclama la subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado, lo que impide la participación de las empresas públicas en estos mercados. Así, las leyes y reglamentos para la política de «masificación» en el Perú están basados, de manera expresa, en los citados artículos de la Constitución.

Las conexiones de gas domiciliario tienen rentabilidad social, no económica

El consumo de gas domiciliario siempre constituye una pequeña fracción del total del consumo de gas natural de un país. Así ha sucedido también en Bolivia y Colombia, que han llevado a cabo planes nacionales de masificación exitosos y que abastecen a todas las regiones y departamentos de esos países.

En Colombia, de un total de consumo de gas natural en el 2016 de 927 millones de pies cúbicos diarios (mmpcd), solo el 13% (125 mmpcd) se destinaron al consumo residencial. La mayor parte la consumió el sector industrial y comercial (28%), seguido del GNV (27%) y el sector eléctrico (23%), petroquímico (7%) y refinerías

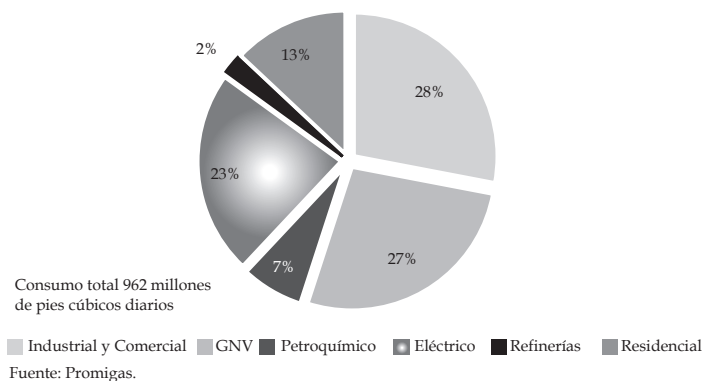
(2%). Es importante anotar que el consumo de gas domiciliario está altamente descentralizado y que en las cuatro regiones de ese país la cobertura supera el 75%, llegando a la formidable cifra de 8.6 millones de hogares conectados. Ver el cuadro n° 1 y el gráfico n° 1.

Cuadro n° 1
Colombia 2016: usuarios de gas natural por regiones

Región	Cobertura efectiva	# de usuarios (en millones)
Caribe	76%	1.759
Andina	80%	5.402
Pacífica	76%	1.134
Orinoquia y Amazonía	75%	0.331
Departamentos sin gas	0	
Total		8.626

Fuente: Ecopetrol.

Gráfico n° 1
Colombia 2016: consumo nacional de gas (en %)



En Bolivia, de un total de consumo de gas en el mercado interno de 319 mmpcd el 2016 (último año con datos desagregados del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia), el 42% tuvo como destino las centrales eléctricas, 28% fue a las industrias (en especial las cementeras) y 21% corresponde al GNV. El consumo de gas domiciliario representó el 6.6% del total (ver el cuadro n° 2). En el 2018 el consumo total en el mercado interno fue de 480 mmpcd.

Cuadro n° 2
Bolivia 2016: volúmenes comercializados de gas natural

Destino	mmpcd	%
Comercial	5.32	1.7%
Doméstico	13.91	6.6%
Industrial	89.29	28.0%
Generadoras eléctricas	142.51	42.5%
Gas Natural Vehicular	68.08	21.3%
TOTAL	319.10	100.0%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el caso peruano, no ha habido plan nacional de masificación y el 90% del consumo se realiza en Lima, habiendo alcanzado la cifra de 542 mmpcd en abril del 2019 (ver el cuadro n° 3). El consumo domiciliario fue de solo 10.3 mmpcd, el 1.9%. El consumo más importante le correspondió a la generación eléctrica, con 315 mmpcd (58.1%), seguido de los clientes industriales E (14.3%). El GNV consumió 72 mmpcd (13.2%) y otros consumidores el monto restante.

Cuadro n° 3
Lima (abril del 2019): consumo de gas (en mmpcd)
y número de clientes

Categoría	Consumo (mmpcd)	%	# de clientes	%
Domicilios	10.3	2%	761 349	93%
Generacion eléctrica	315.6	58%	24	0.003%
Clientes industriales E	77.4	14%	27	0.003%
Otros clientes industriales	59.9	11%	349	0.043%
Gas Natural Vehicular (GNV)	71.9	13%	276	0.034%
(# estaciones de servicio)				
Otros	7.71	1%	53 535	6.56%
Total	542.9	100%	815 560	100%

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (www.minem.gob.pe).

El gas natural debe sustituir los balones de Gas Licuado de Petróleo (GLP) por tres razones. La primera es que el Perú tiene reservas abundantes de gas natural en su matriz energética. La segunda es que contamina menos. La tercera es que abarata el gasto de los hogares en 40 soles mensuales, el 4.3% del sueldo mínimo (en la sierra central la pobreza es mayor). Esta es una política pública de importancia A-1. A esto se agrega que el mayor consumo de gas natural, al desplazar al GLP, generaría un ahorro de divisas pues se dejaría de importar GLP por US\$ 120 millones anuales.

La excepción limeña

Obsérvese que 24 generadores eléctricos y 27 clientes industriales representan el 72% del consumo de Lima, mientras que los 761 749 hogares representan el 1.9% ya mencionado. Queda claro que las inversiones para abastecer a 51 clientes con elevados niveles de

consumo son bastante menores que la alta inversión necesaria para abastecer a los 761 000 hogares, que tienen un consumo minúsculo si se les compara con las 51 empresas.

Debemos también hacer notar que Lima representa el 47% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional. En Lima están ubicadas las principales centrales eléctricas que utilizan gas (Chilca), que proporcionan el 47% del total de la energía eléctrica del país, y también las industrias más importantes. Por tanto, la empresa distribuidora de gas natural en Lima (Cálidda) cuenta con pocos clientes de gran consumo, lo que le permite generar importantes ingresos, con los cuales puede realizar las inversiones de gas domiciliario.

Aun así, la masificación en Lima necesita del subsidio estatal para financiar el gasto que tienen que hacer los hogares para acceder a la conexión domiciliaria, lo que se realiza con el Fondo de Inclusión Social Energético (FISE)¹. En el 2019, el FISE subsidiará a los limeños por la suma de S/. 190 millones. Hay que agregar, además, un hecho de gran importancia: Cálidda tiene la concesión exclusiva, es decir, todos los consumidores tienen la obligación de comprarle el gas. No solo eso: a diferencia de lo que sucede en las concesiones de Quavii (ciudades del norte) y Naturgy (ciudades del sur), no existen otras empresas que tengan clientes dentro del área concesionada.

Además de ello, Cálidda se abastece del gasoducto de Camisea en el *city gate* en Lurín, a 35 km de Lima. Por tanto, dispone de gas que viene por el tubo en grandes cantidades, lo que abarata el costo de transporte e implica, por lo mismo, un menor precio de compra para Cálidda. La situación es distinta en las demás concesiones que se han hecho en el Perú, pues en todas ellas (salvo

¹ Ver: Fondo de Inclusión Social Energético (FISE). *Memoria anual de gestión 2018*. Lima: Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), 2018. En: bit.ly/2XLdEhn

Ica) el abastecimiento se hace por camiones cisterna («gasoducto virtual»), cuyo costo es más alto (lo que veremos más adelante).

Por los motivos señalados, la situación de Lima no es replicable a nivel nacional. En el resto del país hay muy pocas empresas industriales y/o centrales eléctricas con gran demanda de gas (salvo en Arequipa y la región sur). Y, lo más importante, no existe una red nacional de gasoductos, motivo por el cual los costos son más altos. Esta situación es completamente distinta de lo que sucede en Argentina, Bolivia y Colombia, donde casi todo el territorio nacional está atravesado de gasoductos, los que han sido construidos para cumplir con sus planes de masificación.

Por tanto, la construcción de gasoductos es condición *sine qua non* para llevar a cabo un plan de masificación del gas domiciliario, lo que a su vez proporciona la oferta de energía que permite las conexiones comerciales, la instalación de nuevas industrias que utilizarán energía más barata y menos contaminante, así como la mejora del transporte terrestre con la utilización del GNV.

Las lecciones de Bolivia

El proceso de masificación en Bolivia tomó fuerte impulso a partir del 2006, cuando Evo Morales asumió la presidencia. Pero debe entenderse que este proceso de masificación no es sino un componente de una política energética alternativa que comenzó a gestarse desde el 2002, con las protestas contra el proyecto de exportación de gas de un consorcio de empresas transnacionales avalado por el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, quien se vio obligado a renunciar el 2003.

A partir de allí se implementaron leyes que aumentaron sustantivamente las regalías, decretando el «renacimiento» de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), que pudo recuperar sus actividades de exploración, explotación y refinación. Así, en mayo del 2006 se promulgó el Decreto Superior 28701 de

nacionalización de los hidrocarburos, que dispone que todas las empresas productoras de petróleo y gas en Bolivia están obligadas a entregar en propiedad a YPFB toda la producción de hidrocarburos. Asimismo, el gobierno dispuso que se debían renegociar los contratos con las empresas petroleras, lo que fue aceptado por todas las empresas: se firmaron un total de 44 contratos de operación, que fueron aprobados por el Congreso en mayo del 2007.

Es importante subrayar que la nacionalización en Bolivia ha significado la apropiación por parte de YPFB de los hidrocarburos ya producidos para tomar las decisiones sobre el destino de los mismos. Ninguna empresa fue expropiada. En el caso de las dos refinерías de Bolivia que habían sido privatizadas en la década pasada, estas fueron recompradas por YPFB: los precios fueron pactados por mutuo acuerdo entre las partes².

La Constitución del 2010 ratificó la renegociación de los contratos del 2007. Pero lo más importante es que estableció que los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano y dispuso también la industrialización de los hidrocarburos (art. 355).

Asimismo, se garantiza el acceso universal al gas natural, que es considerado un servicio básico: «Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones» (artículo 20.1 de la Constitución del 2010). Nótese bien que dice equitativo. No prima el criterio de rentabilidad³.

² Para un análisis detallado de la renegociación de contratos petroleros en Bolivia y Ecuador en la década del 2000, véase: Campodónico, Humberto. *Recuperar la soberanía sobre los recursos naturales: los casos de Bolivia y el Ecuador*. Ginebra: Centro del Sur, 2016. En: bit.ly/2NVyZ2W

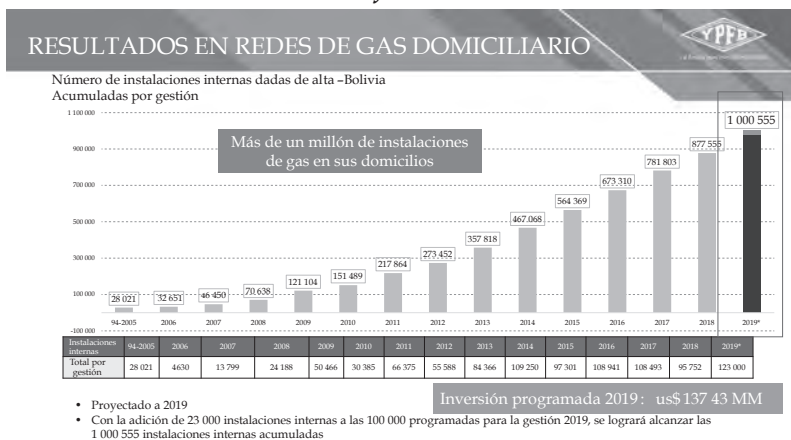
³ También es importante destacar la ley 3058, que dice: «El Estado subsidiará con gas y/o transformado en energía eléctrica, el consumo destinado a los centros educacionales, centros de salud, servicios sociales, consumo domiciliario y asilos» (artículo 141).

Así tenemos que en Bolivia los documentos que guían su gestión energética desde el 2006 son: i) el Plan Nacional de Desarrollo Energético; ii) la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos; iii) el Plan de Desarrollo Energético; y iv) el Balance Energético Nacional. Allí se establecen los roles del Ministerio de Hidrocarburos y Energía, y de YPFB.

Los logros de la masificación en Bolivia del 2005 al 2018

Según YPFB, del 2006 al 2019 se conectaron 1 000 000 de hogares, es decir, cinco millones de personas de una población total de 11 millones: el 46% (ver el gráfico n° 2). En ese periodo se invirtieron US\$ 1000 millones en redes de gas domiciliario⁴.

Gráfico n° 2

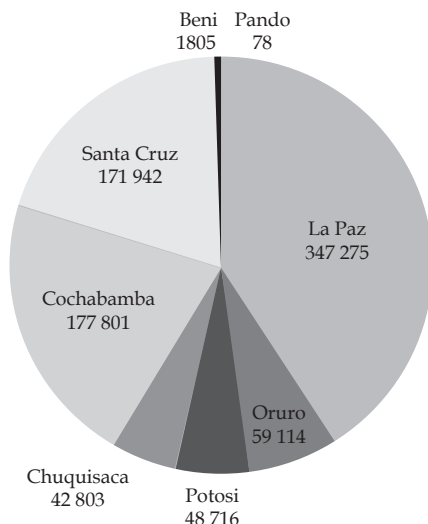


Fuente: Barriga Arteaga, Oscar Javier. *Audiencia de Rendición Pública de Cuentas Final 2018 e inicial 2019*. Yacuiba: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), 2019.

⁴ Barriga Arteaga, Oscar Javier. *Audiencia de Rendición Pública de Cuentas Final 2018 e inicial 2019*. Yacuiba: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), 2019.

La masificación del gas ha tenido como eje abastecer a todo el país, es decir, tiene un carácter descentralista: el gas llega a La Paz, Oruro, Cochabamba, El Alto, Potosí, Santa Cruz, Chuquisaca, Beni, Pando y muchas ciudades pequeñas, como Viacha, Patacamaya y Quillacoyo. YPFB ha construido una planta de licuefacción en Río Grande (departamento de Santa Cruz) para atender a las poblaciones más pequeñas y lejanas con los «gasoductos virtuales» (camiones cisterna). El gobierno considera que la masificación es una inversión social y subsidia las conexiones domiciliarias con el programa FONGAS.

Gráfico n° 3
YPFB 2019: descentralización del gas en Bolivia



Fuente: YPFB.

A diferencia de lo que ocurre en Bolivia, en el Perú, que comenzó su masificación en el 2004, solo hay 761 000 hogares conectados: 3.8 millones personas de una población total de 32 millones, es decir, el 11.8%. A lo que se agrega una constatación fuertemente negativa: el 90% de las conexiones está en Lima.

Así pues, en Bolivia la rentabilidad social es el criterio central y existe una autoridad nacional de masificación. El abastecimiento se realiza a través de una red de gasoductos en todo el país, construida por YPF, contemplándose el subsidio a las tarifas y a las conexiones domiciliarias. A lo que se agrega que el costo del gas es el mismo en todo el país, con pequeñas variaciones.

Las concesiones en el Perú

En el Perú existe un bajísimo número de conexiones domiciliarias debido a que no existe una autoridad nacional de masificación (existen dos entes concedentes: el Ministerio de Energía y Minas y Proinversión), no existe una red nacional de gasoductos, no existe una política homogénea de subsidios ni tampoco una política homogénea de precios a nivel nacional (hay diferentes precios en las ciudades).

En el Perú, la política llamada «de masificación» ha adoptado la modalidad de Asociación Público Privada (APP)⁵.

Existen dos (2) concesiones que se abastecen a partir del gasoducto de Transportadora de Gas del Perú (TGP), que trae a la costa central el gas de Camisea proveniente del lote 88⁶.

1. La concesión más antigua es Cálidda, que comenzó a operar en el 2004 y abarca el área de Lima y Callao. Cálidda es propiedad del Grupo Energía de Bogotá en un 60%, mientras que el 40% restante pertenece a la colombiana Promigás⁷.

⁵ Ver los fundamentos básicos de las Asociaciones Público Privadas (APP) en el acápite sobre el proyecto de masificar el gas en siete regiones.

⁶ El gas proveniente de este lote tiene precio regulado (más bajo) pues fue devuelto por Shell a Perupetro en 1998, con reservas probadas de gas natural, sin costo alguno para el Estado.

⁷ «Colombia manda la parada en distribución de gas en el Perú». *Portafolio*, Bogotá, 6 de diciembre del 2017. En: bit.ly/2YWnc5s

2. En el 2009 se otorgó la concesión de Contugas en la región Ica, como consecuencia de una licitación efectuada por Proinversión por un periodo de 30 años. La puesta en operación comercial recién se dio en el 2014. Contugas se abastece de un gasoducto propio que va desde Humay hasta Marcona, en la región Ica, con una capacidad de transporte de 139 mmpcd, con todos los niveles de presión requeridos (100 bares, 19 bares y 4 bares) para abastecer a los diversos tipos de clientes. El Grupo Energía de Bogotá es dueño del 100% de Contugas.

Ninguna otra concesión/ APP se abastece del gasoducto TGP. Las concesiones 3, 4 y 5, que vienen a continuación, tienen, todas, distintas fuentes de abastecimiento.

3. En el 2013 Proinversión llevó a cabo una licitación para abastecer de gas domiciliario, principalmente, a varias ciudades del norte: Chimbote, Huaraz, Trujillo, Chiclayo, Lambayeque, Pacasmayo y Cajamarca. La ganadora fue la empresa Quavii (Gases del Pacífico) que es de 100% de propiedad de la colombiana Promigás.
4. También en el 2013 Proinversión llevó a cabo una licitación para abastecer a las ciudades de Arequipa, Moquegua y Tacna, que fue ganada por la española Gas Natural Fenosa (Naturgy).

La puesta en operación comercial de estas dos concesiones solo se dio a fines del 2017, como se verá más adelante.

La diferencia central de las licitaciones ganadas por Quavii y Naturgy con la de Cálidda, en Lima, y Contugas, en Ica, radica en que no se abastecen del gasoducto de TGP (además del tamaño y la base industrial y energética de Lima). Quavii y Naturgy usan el Gas Natural Licuefactado (GNL), producido por Planta PERU LNG, en Pampa Melchorita (Cañete), y vendido por la empresa Shell. Esta planta está destinada a la exportación de 600 mmpcd de GNL a través de buques metaneros a diferentes destinos.

En agosto del 2015, PERU LNG se comprometió a construir un cargadero para abastecer el mercado interno con una capacidad de 20 mmpcd para alimentar los camiones cisterna de las concesiones de Quavii y Naturgy, el cual debió entrar en operación comercial el 31 de octubre del 2015. Sin embargo, el cargadero recién entró en operación dos años después, en noviembre del 2017. La empresa explicó que hubo una serie de problemas técnicos y administrativos. Pero como PERU LNG es propietario del gas que les vende el Consorcio Camisea, poco podían hacer las autoridades peruanas para que se cumplan los plazos establecidos.

Uno de los problemas centrales de las concesiones de Quavii y Naturgy radica en que el Decreto Supremo n° 057-2008, vigente cuando se efectuó la licitación en el 2013, establece que está permitida la venta de Gas Natural Comprimido (GNC) y de Gas Natural Licuefactado (GNL), el mismo que puede provenir de Lima (a través del gasoducto TGP), de la planta de PERU LNG en Cañete o de la zona norte del país, donde también se produce gas natural, aunque en proporciones mucho menores a Camisea. El GNC y GNL es transportado a los centros de consumo mediante camiones cisterna, «gasoducto virtual».

Así, los Gobiernos peruanos, en lugar de implementar una política nacional de construcción de ductos para abastecer a las principales ciudades, optaron por la atomización del mercado, el mismo que podría ser alimentado por múltiples proveedores, que nada tienen que ver con las concesiones. Las inversiones de estos empresarios se circunscriben, básicamente, a la adquisición de los camiones cisterna, sin la obligación de tender redes internas para el consumo de gas domiciliario.

Por tanto, cuando llegó el GNL de Pampa Melchorita a fines del 2017, buena parte de los principales consumidores de las concesiones de Quavii y Naturgy ya estaban siendo atendidos con GNC por estas empresas. Es el caso de las fábricas pesqueras, empresas azucareras, textiles y metalmecánicas. Ese es el fenómeno

del «descreme» de las concesiones: los clientes más importantes de la zona concesionada son atendidos por empresas que llegaron antes y los atienden con GNC. Pero no tienen ninguna otra obligación, menos aún la de atender a los domicilios⁸.

5. En abril del 2019, el Ministerio de Energía y Minas (no Proinversión) adjudicó la concesión de la región Tumbes a Clean Energy, que debe conectar 16 576 hogares en los próximos ocho años⁹. Esta empresa se abastecerá de gas producido en las regiones de Piura y Tumbes.

Esas son todas las concesiones hasta la fecha (julio del 2019). Hay dos proyectos de concesiones adicionales (6 y 7), presentadas a continuación, las que serán adjudicadas por autoridades distintas.

6. La concesión para la región Piura será adjudicada por el Ministerio de Energía y Minas, y deberá conectar a 64 000 hogares en los primeros ocho años en Piura, Talara, Paita, Sullana y Sechura.
7. La concesión de las siete regiones de la sierra central y sur estará a cargo de Proinversión. Las siete regiones son: Ucayali, Junín, Huancavelica, Cusco, Ayacucho, Apurímac y Puno, debiéndose conectar 113 535 hogares en los primeros ocho años. Esta última concesión se analiza en detalle más adelante.

⁸ «El servicio de distribución de gas se ha desarrollado en Lima y Callao y en Ica. Posteriormente se otorgaron las concesiones al Norte y Sur del país, las cuales están atravesando problemas financieros, pues no logran captar los suficientes clientes industriales para hacer el adecuado cruce de subsidios con los clientes residenciales, debido a que en esas zonas los comercializadores de Gas Natural Comprimido (GNC) y Gas Natural Licuado (GNL) están atendiendo a los clientes industriales.

El MINEM está tratando de solucionar este problema mediante una modificación al Reglamento de GNC/GNL para darle exclusividad en la zona a los distribuidores, posterior al vencimiento de los contratos de los de GNC/GNL».

Ver en: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep). *Agenda País 1.0*. Lima: Confiep, 2019.

⁹ Resolución Suprema n° 002-2019-EM, del 30 de abril del 2019.

Cuadro n° 4
2004-2019: conexiones realizadas
por diferentes concesionarios

Regiones	Conexiones realizadas	Meta al 2022/2024
Lima (2004) - Cálidda	761 349	1 400 000
Ica (2014) - Contugas	56 471	100 000
Norte (2013) - Quavii	43 614	150 137
Sur oeste (2013) - Naturgy	12 101	64 000
Tumbes (2019) - Clean Energy	0	16 576
Sub-Total 1	873 535	1 730 713
Concesiones no adjudicadas		
Regiones	Conexiones realizadas	Conexiones futuras (primeros 8 años)
Centro (siete regiones)	0	64 000
Piura	0	113 000
Sub-Total 2	0	177 000
Total (con siete regiones y Piura)		1 907 713

Fuente: Ministerio de Energía y Minas (Minem) y Proinversión.

Corolario: 15 años después de la llegada del gas de Camisea, hay 873 535 usuarios conectados a gas domiciliario en todo el Perú (ver el cuadro n° 4). Si, como es usual, consideramos cinco personas por hogar, las conexiones llegan a 4 365 000 personas, de un total de 32 millones de peruanos. Así, la cobertura es del 13.6%, cantidad ínfima si se la compara con el 46% de Bolivia y el 85% de Colombia. Además, el 87% de las conexiones está concentrada en Lima (761 349/ 837 535). Las cifras son muy distintas en Bolivia y Colombia, como hemos visto.

Rentabilidades relativas distintas debido a la ausencia de red de gasoductos

En este acápite analizamos los resultados concretos del enfoque de «masificación» con APP promovido por los diferentes gobiernos en los últimos 15 años. El primer problema central es que el precio del gas que llega a Lima e Ica a través del gasoducto de TGP es mucho más barato que el GNL que proviene de la planta de PERU LNG en Cañete y que es transportado por camiones cisterna («gasoducto virtual») a las concesiones de Quavii y Naturgy,

En un reciente estudio encargado por Naturgy a la consultora Gas Energy¹⁰ se compara el precio que se paga en los puntos de llegada del gas (*city gate*) para Cálidda (Lima) con Quavii y Naturgy.

Dice Gas Energy que el precio del gas en boca de pozo que paga Cálidda es mucho menor que el de Quavii y Naturgy (ver el cuadro n° 5). ¿Por qué? Porque el costo de producción de GNL encarece el precio del gas, ya que pasa por un proceso de licuefacción para pasarlo a estado líquido, reduciendo 600 veces su tamaño de manera tal que pueda ser transportado por camiones cisterna (o por buques metaneros, si está destinado a la exportación).

Por tanto, el precio del GNL es mayor. Así pues, Cálidda y Contugas pagan el precio del gas en Camisea, US\$ 2.97/MMBTU (ver el cuadro n° 5), mientras que Quavii y Naturgy, por el proceso de licuefacción que eleva el precio, pagan por GNL US\$ 5.04/MMBTU, dos (2) dólares más caro que el de Cálidda.

¹⁰ Gas Energy Latin America. *Análisis de Competitividad Comparativo para las Tarifas de Gas Natural (GNL) de la concesión de Naturgy frente a sus sustitutos*. Lima: Gas Energy Latin America, 2019.

Cuadro n° 5

Precios de gas natural en las concesiones antes de distribución Tarifas Promedio actualizadas al 2018 (en US\$/MMBTU)

	Lima (Cálidda)	Noroeste (Quavii)	Suroeste (Naturgy)
1. Precio boca de pozo	2.97	5.04	5.04
2. Transporte TGP	1.42	No	No
3. Transporte virtual (cisternas)	No	3.54	3.6
Precio <i>city gate</i>	4.39	8.58	8.64

Fuente: Gas Energy Latin America. *Análisis de Competitividad Comparativo para las Tarifas de Gas Natural (GNL) de la concesión de Naturgy frente a sus sustitutos*. Lima: Gas Energy Latin America, 2019.

A esto se agrega que el costo de transporte por cisternas hacia los centros de consumo en el norte y en el sur es mucho más caro que hacerlo por gasoducto. El costo de transporte por el gasoducto de TGP es US\$1.42/MMBTU, mientras que el costo de las cisternas fluctúa por alrededor de los US\$ 3.60/MMBTU (ver el cuadro n° 5). Esto le agrega dos dólares de costo adicionales a Quavii y Naturgy.

Así, en total, el gas de Cálidda es US\$4/MMBTU más barato en Lima que el GNL adquirido por Quavii y Naturgy.

Rentabilidades relativas distintas porque los subsidios son distintos

Este problema se agrava con el esquema de subsidios a los consumidores adoptado por Proinversión: Cálidda y Contugas tienen subsidio del FISE, pero Quavii y Naturgy no lo tienen. Veamos.

La masificación implica tender tuberías en las calles para poder llegar a los domicilios. El monto de esta inversión es asumido por el concesionario. Pero el costo de la tubería desde la calle hasta el domicilio, así como el costo de la instalación dentro del domicilio, normalmente es asumido por el beneficiario final, el mismo que se estima en aproximadamente US\$ 600 por domicilio.

En Bolivia y Colombia estos costos de derecho de conexión, de acometida e instalación interna (también llamados «la última milla») han sido asumidos por el Estado, constituyendo un subsidio, que se financia mediante diferentes programas gubernamentales, generalmente a través de un fondo cobrado al transporte de los hidrocarburos.

En el Perú, el FISE se creó en el 2012 y financia a los domicilios atendidos por Cálidda y Contugas con el BONOOGAS. Así, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinerghmin) calcula la tarifa que cobran Cálidda y Contugas descontando el costo de la «última milla», que oscila entre US\$ 600 y 800 por domicilio.

Pero el BONOOGAS del FISE no rige para Quavii y Naturgy. Por tanto, el costo de la «última milla» -llamado «margen de promoción» en estas dos concesiones- es incluido por Osinerghmin en la tarifa que puede cobrar el concesionario. Pero ese monto, que asciende a US\$ 8.88 por millón de BTU para cada domicilio, tiene que ser pagado por el usuario. Dice Gas Energy: «adicionalmente, los concesionarios de ductos Cálidda y Contugas acceden al BONOOGAS del FISE, más no así la concesión de Naturgy».

Este costo de conexión se agrega a los US\$ 4/MMBTU reseñados en el acápite anterior, correspondientes al costo de transporte y al costo del LNG. Es por eso que las tarifas que pagan los usuarios de Quavii y Naturgy son mucho más altas que las de Cálidda y Contugas.

La sumatoria de rentabilidades relativas distintas perjudica al concesionario, pero sobre todo a los consumidores

Esto tiene como consecuencia que el precio de venta del gas de Naturgy en Arequipa, Moquegua y Tacna solo sea 8% más barato que el balón de GLP, lo que desincentiva el uso del gas natural (ver el cuadro n° 6). De su lado, Cálidda y Contugas tienen un ahorro con respecto al GLP de 49% y 43%, respectivamente.

Solo en el caso del GLP automotor y de la gasolina (gasohol) se producen ahorros significativos (38% y 60%, respectivamente), pero aun así menores a los que obtienen Cálidda y Contugas. En la categoría D (industrial), el gas de Naturgy no puede competir con el GLP a granel (-25%). En el caso del gas natural comprimido (GNC), que llega al sur con los camiones cisterna, el gas de Naturgy es entre 28% y 40% más caro.

Esto causa serios problemas al concesionario Naturgy (y también a Quavii, en el norte). Los camiones cisterna han «descremado» las concesiones, es decir, se han llevado a los clientes consumidores más importantes (ver la nota al pie de página n° 8).

Cuadro n° 6
Comparativo de competitividad Naturgy vs. Cálidda
y Contugas (referencia 2018)

Categorías ref. Naturgy	Sustitutos	Naturgy	Cálidda	Contugas
Categoría A (residencial)	GLP - 10 kg	8%	49%	43%
Categoría B (comercial/ p. industria)	GLP - 45 kg	4%	60%	47%
	GLP - granel	-15%	52%	43%
Categoría C (vehicular)	GLP - automotor	38%	59%	53%
	Gasohol	60%	—	67%
Categoría D (industrial)	GLP - granel	-25% a 1%	59%	58%
	Residual	-7%	59%	54%
	Diésel	30%	71%	73%
	GNC	-40% a -28%	—	—

Fuente: Consultora Gas Energy.

Estos distintos precios del gas que generan distintas rentabilidades relativas distintas, favorecen a Lima, ahondando el centralismo.

Las siete regiones de la sierra central y la sierra sur, y el fracaso histórico de las APP

Proinversión ha intentado concretar varias licitaciones para llevar el gas de Camisea a los domicilios de ciudades de la sierra central y sur. La primera fue en el 2005 y otorgaba la concesión para la distribución de gas natural en los departamentos de Ica, Ayacucho y Junín (ver el gráfico n° 4).

Gráfico n° 4
Anuncio de concurso público internacional/ Proinversión

REPÚBLICA DEL PERÚ



 **ProInversión**
Más inversión, más trabajo

**Concurso Público Internacional para otorgar la
Concesión del Sistema de Distribución de Gas Natural
en los departamentos de Ica, Ayacucho y Junín**

El Comité de PROINVERSION en Proyectos de Infraestructura y de Servicios Públicos, por encargo de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSION, con el respaldo de los Gobiernos Regionales de Ica, Ayacucho y Junín anuncia la convocatoria del Concurso Público Internacional para la Concesión al Sector Privado del Sistema de Distribución de Gas Natural en las áreas geográficas correspondientes a los departamentos de Ica, Ayacucho y Junín.

El Concurso se realizará bajo la modalidad de Proyecto Integral, de esta manera, el Adjudicatario del Concurso constituirá la Sociedad Concesionaria que diseñará, construirá y operará el Sistema de Distribución correspondiente.

Adjudicación de la Buena Pro
El acto público de presentación y apertura de ofertas se ha programado para el día 24 de enero de 2006. El lugar y hora serán comunicados oportunamente a los interesados.

Información sobre el Concurso puede solicitarse en las oficinas de PROINVERSIÓN, Av. Paseo de la República N° 3361, Piso 1, San Isidro, Lima, Edificio de Petroperú.

Sin embargo, ninguna de ellas tuvo éxito, a pesar de que el gasoducto TGP pasa a solo 20 km de Ayacucho. Así, 15 años después, el gas aún no llega a la sierra central.

Esto se debe a varias razones. La primera es que el consumo de gas domiciliario es muy reducido. La segunda es que hay que romper pistas, tender tuberías y conectarlas a la vivienda (esto último cuesta US\$ 600 por domicilio; en Lima hay subsidio del FISE, como ya hemos visto), lo que demanda fuertes inversiones. La tercera es que el proyecto de Proinversión para masificar siete regiones (Junín, Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Ucayali, Cusco y Puno) establece que el ganador debe hacer 113 000

conexiones en cinco años en las ciudades principales y casi no hay consumidores industriales.

Aquí vienen los problemas. La política del gobierno es hacer la masificación mediante el sistema de concesiones, es decir, con el esquema de APP. Con este esquema, es el inversionista quien pone el dinero y lo recupera con las ventas de gas. Pero, ¿cómo la recupera si, de un lado, casi no hay clientes industriales¹¹ y, de otro, el consumo por hogar es bajísimo y los clientes no pueden pagar la tarifa por conexión domiciliaria?

La «solución» de Proinversión es muy simple: se otorga un subsidio al precio del gas para lograr que la concesión/APP sea rentable. Ganará la licitación el postor que pida el menor subsidio. En otras palabras: el tesoro público pondrá el dinero para que el empresario «se anime» a invertir con la garantía de una tasa de retorno de, digamos, 12% (sector eléctrico).

A pesar de todo ello, desde el 2005 hasta la fecha no hay gas en Ayacucho ni en ninguna ciudad de la sierra central, a pesar de que el tubo de Camisea pasa «al lado». Todas las tentativas han fracasado hasta ahora. Se anuncia, sin embargo, que habrá una nueva licitación, la misma que se llevaría a cabo en el setiembre de este año. Pero parece que esta podría postergarse porque no hay empresas interesadas en participar en ella. ¿Por qué? Porque los postores dicen que el subsidio a otorgarse es «insuficiente»¹².

¹¹ «De otro lado, Proinversión está licitando el Proyecto de Siete Regiones para llevar gas natural a las zonas altoandinas. Ya han sido calificadas tres empresas para ser postoras; sin embargo, existen problemas por la falta de clientes industriales y la no financiación parcial del Poder Ejecutivo de la red, lo que tal vez haga inviable el proyecto». Ver en: Confiep. *Agenda País 1.0*. Lima: Confiep, 2019.

¹² «El proyecto de masificación del gas natural –que según Proinversión sería adjudicado en el segundo semestre del año– tampoco generaría el suficiente interés del sector privado porque no estaría garantizada la demanda, lo que podría derivar en que sea reprogramado o reestructurado. Los proyectos que pueden demorar bastante son aquellos que tienen más sentido de alivio social, como el de siete regiones», dice [Arturo] Vásquez [ex viceministro de Energía]. En: Romainville Izaguirre, Miriam. «Cartera de APP: se vendrían más ajustes ante retrasos en las adjudicaciones». *Semana Económica*, Lima, 18 de junio del 2019.

Aquí se aprecia que el enfoque de la masificación domiciliaria del gobierno no se puede concretar ya que esta no tiene rentabilidad económica sino social. Insistir en el esquema APP es absurdo.

Pero ese no es todo el problema. La futura (y quizá improbable) licitación de la masificación en las siete regiones habría dejado abierta la posibilidad de que el ganador de la licitación tenga la opción de escoger su proveedor de gas, el cual puede ser: a) el gasoducto de TGP; b) comprar GNL a PERU LNG en Pampa Melchorita (al igual que Quavii y Naturgy); y c) utilizar el gas natural de Bolivia, si el ganador de la licitación es la empresa estatal boliviana YPFB.

Otro absurdo. La conexión del gasoducto de TGP hasta el *city gate* de Ayacucho se terminó de construir hace tres años. Como se ha visto, el precio del gas proveniente del gasoducto TGP es mucho más barato que el GNL de PERU LNG. De otro lado, si YPFB ganara la licitación y trajera el gas de Bolivia, el gobierno peruano no cobraría las regalías que sí le corresponden por la venta del gas del lote 88, que ascienden a 37% del precio de venta.

El esquema de APP no funciona pues el gas no tiene rentabilidad económica pero sí una enorme rentabilidad social. Por eso se ha masificado con inversión pública en Argentina, Bolivia y Colombia (60%, 85% y 46% de su población, respectivamente) a través de las estatales petroleras. En Colombia, ya masificada, el gobierno decidió «desinvertir» en parte, dando paso a empresas privadas que, hoy, están en el Perú.

Conclusiones

El esquema de masificación adoptado por el gobierno ha fracasado, por las razones expuestas en este artículo. Sintetizando, constatamos lo siguiente: no hay plan energético de mediano y largo plazo para cambiar la matriz energética, no hay autoridad nacional de

masificación domiciliaria, no hay red nacional de gasoductos y la empresa estatal Petroperú no participa en la masificación.

El gobierno no entiende que la masificación domiciliaria no tiene rentabilidad económica, pero el gobierno la prioriza, dejando de lado la rentabilidad social. El esquema de subsidios es deficiente y arbitrario, privilegiando a algunas regiones, como Lima, en desmedro de otras. El transporte por camiones cisterna («gasoducto virtual») no es adecuado para la masificación pues encarece el costo del gas. Por tanto, los precios del gas son más altos en algunas ciudades que en otras, perjudicando a los concesionarios y consumidores, generando rentabilidades relativas que favorecen al centralismo limeño.

Es necesario relanzar un proyecto integral para llevar el gas natural a las regiones del sur. Este proyecto debe contemplar la oferta, el transporte y la demanda, y no como se licitó inicialmente, solo como un gasoducto. La oferta de gas en el sur existe, pues en el Perú hay suficientes reservas, sobre todo las del lote 58. La demanda de gas también existe, apoyada, sobre todo, en las necesidades del nodo energético (centrales de Ilo y Mollendo), así como en diferentes industrias de la zona, el gas natural vehicular y la industria petroquímica.

Finalmente, sin duda, para lograr la masificación hay que cambiar el enfoque. El Estado debe recobrar la capacidad de decidir sobre el destino de los hidrocarburos, por lo cual hay que derogar el artículo 10 de la Ley de Hidrocarburos, ley n° 26221, de 1993, que le otorga la propiedad de la molécula a los licenciatarios privados.

Esas son algunas de las tareas de la hora.

**Preservando el futuro.
Sobre nuestras responsabilidades humanas
planetarias**

*Erick Pajares G., Jorge Palacio P., Carlos Loret de Mola,
Darío Espinoza M., Juan J. Munar M., Gustavo Mora R.,
José Castillo A., Aldo Olano A. y Camilo Torres M.*

Sumilla

El presente ensayo –que se entrega como manifiesto– toma como base los fundamentos de las notas de concepto y los contenidos centrales de los debates de la «Reunión regional de expertos sobre derechos (humanos) emergentes y responsabilidades humanas planetarias. Reflexiones sobre derechos ambientales, derechos climáticos, derechos de la naturaleza, equidad intergeneracional y responsabilidades con las generaciones futuras», y del simposio regional «Responsabilidades humanas planetarias en el contexto de la crisis climática. Contribuciones para un debate global sobre los derechos de las generaciones futuras»*; desarrollados ambos entre el 27 y 28 de marzo del 2019, en Cusco (Perú), con el extraordinario soporte, seguimiento y participación del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Acnudh) (Ginebra y Santiago de Chile), así como de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) en su calidad de secretaria del Acuerdo de Escazú.

El texto expone una comprensión transdisciplinar, distante de aquellos postulados científicos, sociológicos, políticos y jurídicos convencionales encasillados en el enfoque lineal de derechos, y transita hacia narrativas no lineales que nos aproximan al «enfoque de responsabilidades globales» –responsabilidades humanas planetarias– como factor trascendente para visionar la transformación radical de las relaciones de la humanidad con la Tierra.

Las rupturas necesarias para la metamorfosis –en un mundo interdependiente– exigen una ética global diferente que posicione la responsabilidad en el centro de los debates, decisiones y acciones por el futuro del planeta (ética global de la responsabilidad). Aspiramos pues a recuperar nuestras sabidurías éticas –y estéticas– por la vida, siendo capaces de pensar en los derechos de los otros y en las responsabilidades nuestras ante la crisis multidimensional de la Tierra: ahora como antes, tales son nuestras «responsabilidades universales».

* Textos formulados por Erick Pajares G. (Biosfera - Investigación de Futuros), con las contribuciones de Carlos Loret de Mola (Biosfera - Investigación de Futuros), Darío Espinoza Massit (Centro Sami), Juan José Munar (Estudio Javier Valle-Riestra & Munar, Abogados), Molvina Zeballos Manzur (desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo), Gustavo Mora Rodríguez (Universidad Antonio Nariño), José María Castillo (Pontificia Universidad Javeriana), Aldo Olano Alor (Universidad Externado de Colombia), Benjamin Schachter (punto focal en cambio climático y ambiente de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [Acnudh], Ginebra) y David Barrio Lamarche (Secretaría del Acuerdo de Escazú - División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]). Las reuniones de incidencia pública tuvieron el respaldo fundamental de

Mi vida es mi mensaje
Mohandas K. Gandhi

La ética como ruptura para la metamorfosis

Existe una comunión con Dios, una comunión con la Tierra y una comunión con Dios a través de la Tierra.

Pierre Teilhard de Chardin

A partir de su obra *El corazón de la materia*, Pierre Teilhard de Chardin llegó a la conclusión de que: «...en el mundo no hay ni espíritu ni materia: la trama del Universo es el *espíritu-materia*. Ninguna sustancia, aparte de ésta, podría producir la molécula humana»¹. Interpretando aquella visión radical podemos asumir el concepto Dios como la esencia –el espíritu (consciencia)²– que va creando

► Birgit Gerstenberg, representante de la Oficina Regional de América del Sur del Acnuth, y de Xavier Mena Vásconez, quien además tuvo una participación destacada en las mismas, en su calidad de representante adjunto. Relievamos además los valiosas reflexiones (statements) enviados para su presentación en estas reuniones por parte de Manuel Pulgar-Vidal, líder de Clima y Energía de WWF Internacional, ex Ministro del Ambiente del Perú y Presidente de la COP20, Lima 2014; y de Martín R. Lees (moderador del Task Force Gorbachov sobre cambio climático; presidente del Grupo de Trabajo sobre Sistemas de Pensamiento, Anticipación y Resiliencia de Sistemas de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo [OCDE] y el Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados [IIASA]); y ex Secretario General del Club de Roma [2008 - 2010]).

¹ Teilhard de Chardin, Pierre. *El corazón de la materia*. Bilbao: Editorial Sal Terrae, 2002.

² El poeta y pensador griego Nikos Kazantzakis decía que lo que llamamos Dios es el impulso evolutivo de la conciencia en el Universo: «La nueva tierra sólo existe en

la vida en sus múltiples formas –en proceso coevolutivo–, por lo que Gaia –el espíritu colectivo materializado en el planeta– se transforma en espacio sagrado que nos mantiene en conexión con la fuente, con el origen, con la totalidad universal.

En latín, el verbo *sancio* –del que deriva el término *sanctus*– significa delimitar, hacer inviolable. Lo sagrado entonces no admite ser violentado. Y Gaia, la anfitriona de las múltiples formas de vida planetaria, es sagrada.

Pero la desacralización de la Tierra –o la desconexión con ella– se perpetra al pretenderse disociar la unidad espíritu-materia: cuando la sociedad humana desborda los límites de la biosfera lo que hace es vulnerar el equilibrio del sistema de autoorganización del planeta, ocasionando a su vez su propia autodestrucción como especie³. Todo ello acontece cuando se persigue separar la parte del todo, cuando se produce la pérdida de la experiencia del Cosmos en la existencia humana, como lo ha sugerido Raimon Panikkar⁴.

Tal pretensión convierte al humano en descreador de la naturaleza, una impostura que se contrapone incluso a la visión de la cosmología antigua de Occidente, donde el actuar moral del ser humano se desplegaba a través de su presencia en un Cosmos armónico. Bajo esta concepción el Cosmos era parte de un término mayor: *physis* (naturaleza), que incorporaba no solo

el corazón del hombre». Al respecto, se recomienda ver: Kazantzakis, Nikos. *Ascesis, Salvadores Dei*. Barcelona: Planeta, 1968.

³ Sobre este aspecto, el Stockholm Resilience Centre (Stockholm University) propone nueve límites planetarios dentro de los cuales la humanidad puede prosperar para las generaciones futuras. Cuatro de ellos han sido transgredidos por la actividad humana, y son: cambio climático, pérdida de integridad de la biosfera, cambio en el sistema terrestre y ciclos biogeoquímicos alterados (fósforo y nitrógeno). El cambio climático y la integridad de la biosfera son considerados «límites centrales», pues su alteración significativa conduciría «al sistema de la Tierra a un nuevo estado». Cfr. Steffen, Will *et al.* «Planetary Boundaries: Guiding human development on a changing planet». *Science*, vol. 347, n.º 6223. Washington D.C.: American Association for the Advancement of Science (AAAS), 2015, pp. 736-746.

⁴ Cfr. Panikkar, Raimon. *La intuición cosmoteándrica. Las tres dimensiones de la realidad*. Madrid: Editorial Trotta, 1999.

la estructura del Universo (Cosmos) sino también los orígenes de toda la existencia. Este sentido omniabarcador le otorgó a la *physis* un halo sagrado, pero con el surgimiento del pensamiento moderno se quebró nuestra conexión con el Universo y lo divino. La exaltación del sujeto histórico trajo consigo la objetivación del mundo –o su reducción a solo materia– y, con ello, una escisión trágica entre sujeto y objeto.

David Bohm, físico cuántico, y eminente pensador del siglo XX, diría al respecto:

La totalidad es necesaria para la comprensión de las partes y las partes son necesarias para la comprensión del todo. El Universo en su totalidad influye en los sucesos locales. Tú eres toda la humanidad. La capacidad individual de ser sensible a la consciencia es la clave del cambio humano⁵.

Cuando contemplamos el sinsentido de las guerras, de la estupidez y la crueldad humanas, y de las consecuencias del trastorno climático, nos consterna profundamente observar que haya quienes todavía creen –los negacionistas– que todo ello se arreglará sin más, porque sí, y que no debiéramos hacer nada al respecto⁶. Los análisis no necesitan ya ser más complejos: la comunidad científica lleva años advirtiendo de las consecuencias fatales de no preservar el planeta, con toda la complejidad de su red de vida. Las cumbres ambientales y climáticas se suceden, y los países firman tratados, como el Acuerdo de París –considerado el «primer acuerdo universal de la historia de las negociaciones climáticas»–, que no se cumplen. Y mientras tanto, el tiempo se acaba.

⁵ Cfr. Bohm, David. *La totalidad y el orden implicado*. Barcelona: Ed. Kairós, 1987.

⁶ Por ejemplo, Donald Trump dice ahora no saber si la crisis climática es causada por la sociedad humana, pareciendo así retractarse de la idea de que el fenómeno global es un engaño fraguado por China, mientras todavía ve acciones conspirativas detrás de los científicos climáticos que, según él, «tienen grandes intereses políticos». Cfr. Krugman, Paul. «Trump y los negacionistas del cambio climático». *The New York Times*, New York, 18 de octubre del 2018.

Decimos que tenemos solo diez años para revertir de forma drástica las posibilidades de un cisma global –irreversible– que escapará a cualquier capacidad de previsión humana, dejando el colapso de la civilización como hito que establecerá el cambio de época, y luego diez años más para resolver los efectos de las inundaciones y la desaparición de las selvas y bosques tropicales, y llevamos treinta años diciéndolo. Puede ser ya muy tarde, y no queda tiempo. ¿Tan estériles pueden parecer en estos momentos las preocupaciones por el futuro del planeta?

Ante tal estado de cosas emerge la necesidad de recobrar –y exigir– la ética como ruptura para propiciar la metamorfosis que nos lleve a recuperar el sentido común frente a las posibilidades –cada vez más reales– de una nueva extinción masiva y el inmenso daño que la sociedad humana –y su estilo de vida pernicioso– le están infligiendo al planeta. No parece por ello extremo que naturalistas reconocidos como el británico David Attenborough estimen que los humanos se comportan como «una plaga sobre la Tierra»⁷.

Erich Fromm –citado por Pajares⁸– avisaba en los años 60 que ninguna idea radical podría sobrevivir a menos que estuviera encarnada por personas cuyas vidas fueran la clave misma del mensaje⁹: el yo transformado es el medio y la vida transformada el mensaje. Y esa es una cuestión primordial –y muy poderosa– a considerar para ayudar a frenar las tendencias de la crisis ecológica que atraviesa hoy el planeta, así como el escenario de un potencial cambio climático catastrófico: uno de los factores más trascendentes para lograr el cambio social –a escala global– es el «ejemplo

⁷ «Los humanos son una plaga sobre la Tierra». *El País*, Madrid, 23 de enero del 2013.

⁸ Pajares G., Erick. «La crisis ecológica planetaria ¿o una educación para la revolución civilizatoria?». *Tarea*, n.º 87. Lima: Asociación Tarea, 2014, p. 26.

⁹ Cfr. Fromm, Erich. *The revolution of hope. Toward a humanized technology*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1970.

personal», el contenido de determinada forma de actuar –de estar y ser– en el mundo¹⁰.

Estar comprometido con una causa es importante, y desarrollar conductas para hacerla suceder mucho más. Tales comportamientos exigen una profunda transformación interior del ser humano, desde la noción de interconexión –de consciencia de unidad¹¹– entre la Tierra, las formas de vida humana y no humana, y el Cosmos –como lo proponen la gnosis¹², las sabidurías animistas de América, al igual que otras sabidurías espirituales de Oriente– para liberarnos de las consecuencias nocivas de la sociedad y la economía del ego, del yo, de aquel individualismo que hace negación del bien común.

Un cambio social se inicia con el compromiso del individuo para luego escalar a la dimensión colectiva, llegando a legitimarse en la multitud. La amplificación por multiplicación de la acción individual coherente –de la acción ejemplar– causará cambios drásticos positivos si se convierte en masa crítica. Cuando la gente obra desde la interrelación mutua –desde la convergencia de propósitos– se pone en marcha un poderoso mecanismo que hace que todo fluya de forma diferente: debemos iniciar pues «el camino hacia adentro» para transformar las cosas «hacia afuera».

Cada uno de nosotros posee una «pequeña esfera de influencia» y a partir de lo que se hace –no de lo que se dice– se desencadena la metamorfosis, empezando a irradiarse la transformación a través

¹⁰ Cfr. Salas Parrilla, Miguel. *El sentido de la vida humana en las diversas culturas*. Madrid: Alianza Editorial, 2003.

¹¹ Al respecto, se sugiere ver: Pajares G., Erick y Espinoza M., Darío. «Ecologismo y consciencia transpersonal. La justicia ecológica como paradigma disruptivo». En: desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. Movimientos sociales, actores y representación política*. Lima: desco, 2018.

¹² Gnosis deriva del griego *gnôsis* «conocimiento». La gnosis es considerada la esencia de todas las religiones y tradiciones espirituales del pasado, una filosofía perenne y universal, la religión-sabiduría de los primeros tiempos de la humanidad. Cfr. Guerra, Manuel. *Diccionario enciclopédico de las sectas*. Madrid: Biblioteca de autores cristianos, 2001.

del ejemplo. Sin embargo, mientras aún no adquirimos el sentido de sociedad como sistema, simultáneamente creemos que podemos demandar y ejercer todos los derechos sin admitir responsabilidad alguna. Comprender la sociedad como un sistema que interactúa –y coevoluciona– con el entramado planetario de la vida, nos revelará un conjunto de interdependencias coordinadas –superando la imprecisa noción de relaciones de dependencia–, lo que nos muestra la necesidad de asumir también nuestras responsabilidades compartidas: estamos hablando entonces de una «ética de la responsabilidad común».

Así las cosas, lo que proponemos es comprender la ética individual como una transición hacia una ética pública, la que nos dará la oportunidad de aspirar a una **ética global** que ubique la responsabilidad en el centro de las acciones y decisiones humanas. El contenido de la vida ética será la vida del individuo y la vida de su comunidad, sujetas las dos al criterio de universalidad. Ahora bien, cuando nos preguntamos qué es la ética social o pública, la respuesta refleja esos mismos principios éticos que inspiran una ética personal, ni más ni menos. Una ética pública aborda las acciones de un ser humano –y las normas de comportamiento en convivencia– cuyos efectos directos recaen sobre los otros.

La tensión entre el individualismo y las necesidades colectivas puede entonces reconciliarse con la perspectiva de la ética pública, valorando la autonomía individual sin descuidar el bien común. A decir de Levy:

La idea de la ética social ha sido propuesta para desarrollar los temas de gobernanza global, sociedad civil, desarrollo humano sostenible; a fin de señalar la necesidad de una asociación, y una visión a largo plazo de nuestras necesidades colectivas, una condición *sine qua non* para un proceso de desarrollo equitativo y, por lo tanto, sostenible¹³.

¹³ Lévy, Brigitte. «Globalisation et développement: à la recherche d'une éthique sociale». *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, vol. 18, n.º 3. Londres: Taylor & Francis, 1997, pp. 519-534.

Mientras, una ética global –entendida como una ética de corresponsabilidad planetaria o una ética global de la responsabilidad– deberá convenir un «código de conducta universal», que considere que nuestras acciones –u omisiones– en el presente tendrán consecuencias para las generaciones actuales, con impactos impredecibles para las generaciones futuras, siendo por ello necesario establecer un mínimo de valores compartidos y defendibles por todas las sociedades, sin imposiciones ni occidentalizaciones, y con sus responsabilidades correspondientes traducidas a acuerdos y normas vinculantes. Por lo tanto, la irrupción de una ética de la biosfera –una macroética planetaria– deberá ser la cuestión gravitante en un diálogo de civilizaciones.

La onda expansiva del ejemplo luminoso

El ejemplo individual en la emergencia de un nuevo paradigma

Albert Einstein, con motivo de la muerte de Mohandas K. Gandhi, diría: «Las futuras generaciones difícilmente creerán que haya vivido en la Tierra, en carne y hueso, un hombre como este»¹⁴. Aludía así a cómo la acción ejemplar de este ser universalista dio consistencia a su movimiento de multitudes –*sarvodaya*– que perseguía el «bienestar para todos», transformando de esta manera el destino de una sociedad entera y procurando al mismo tiempo la liberación del género humano.

Y es que el comportamiento luminoso –la acción ejemplar personal– que vibra desde el sentido de responsabilidad de un individuo será determinante para generar una tendencia que disemina su influencia por multiplicación progresiva,

¹⁴ La opinión de Einstein fue parcialmente reproducida en el álbum «Mahatma Gandhi» que el gobierno de la India publicó en 1969, en conmemoración del primer centenario del nacimiento de su libertador.

particularmente en escenarios de crisis, los cuales –con frecuencia– suelen ser catalizadores de las transformaciones disruptivas. Y es que, invariablemente, cada individuo es portador de una cultura: los cambios se canalizan –y son introducidos en la comunidad– a través de liderazgos excepcionales, penetrando así en su cultura, lo que además pone en relieve la aproximación psicológica en el abordaje del cambio social.

En una carta fechada en 1940, el filósofo británico Aldous Huxley decía que, aunque en esos momentos se sentía profundamente pesimista sobre la humanidad en su conjunto, avisaba contrariamente al mismo tiempo «un profundo optimismo en relación con determinados individuos y grupos de individuos que están viviendo marginalmente con respecto a la sociedad». Ya luego, en 1968, Joseph Campbell –reconocido estudioso de la mitología– manifestaba que la única posibilidad que queda abierta a nuestro tiempo es «la libre asociación de hombres y mujeres que tengan un espíritu afín..., no ya un puñado, sino mil, diez mil héroes, que puedan crear una imagen futura de lo que puede ser la humanidad».

Así pues, el sujeto de la eticidad deviene en sujeto histórico, toda vez que mediante su actitud formativa en el presente recupera la experiencia propia y ajena, y transforma las dimensiones cultural, social y personal que confluyen en la realidad dominante, preparando las condiciones para un futuro deseable y alternativo, dándole así contenido y sentido a la historia.

Un efecto mariposa por la Tierra: de la influencia sutil a la transformación global

El efecto mariposa se refiere a un postulado de la teoría del caos que plantea que el ligero aleteo de las alas de una mariposa sería suficiente para causar un huracán. Esta noción se origina en un antiguo proverbio chino: «El poder de las alas de una mariposa

se puede percibir en el otro lado del mundo». En base a ello, el científico Edward Lorenz planteó el efecto mariposa a través de una interrogante: «¿El aleteo de las alas de una mariposa en Brasil puede causar un tornado en Texas?»¹⁵. Dicho efecto implica que una mínima alteración en las condiciones iniciales de un suceso puede generar grandes efectos en otro lugar o a miles de kilómetros de distancia.

Lo importante del concepto radica en su aplicabilidad tanto en las dinámicas ambientales como sociales, y sus interacciones. Así como pequeñas alteraciones pueden incrementar o disminuir la frecuencia de diversos eventos climáticos extremos, para el caso de la evolución de las sociedades y la especie humana, los pensamientos disruptivos y las acciones luminosas pueden lograr un impacto positivo grande aún en medio de escenarios altamente críticos e inciertos.

Precisamente, ahora J. Doyne Farmer *et al.* –desde la ciencia– propone aplicar lo que se sabe respecto de los comportamientos de los sistemas complejos a las actividades humanas, para así gestionar la crisis climática a partir del concepto «puntos de intervención sensibles» (SIP, por sus siglas en inglés), que constituyen situaciones únicas dentro de los sistemas socioeconómicos y políticos, en las que intervenciones aparentemente simples pueden amplificarse hacia un cambio radical¹⁶.

Sin embargo, es pertinente subrayar que tal planteamiento no constituye necesariamente un conocimiento diferente forjado por la ciencia objetiva, sino una forma nueva de nombrar los fundamentos

¹⁵ Lorenz, Edward. *The essence of chaos*. Seattle: University of Washington Press, 2001.

¹⁶ El profesor Farmer es un científico estadounidense, experto en sistemas complejos y teoría del caos, complejidad y econofísica, y Director de Economía de la Complejidad en el Instituto para el Nuevo Pensamiento Económico en la Escuela Oxford Martin de la Universidad de Oxford. Cfr. Farmer, J. Doyne *et al.* «Sensitive intervention points in the post-carbon transition». *Science*, vol. 364, n.º 6436. Washington D.C.: American Association for the Advancement of Science (AAAS), 2019, pp. 132-134.

que sostienen el pensamiento circular-espiral (pensamiento no lineal) –o pensamiento retroprogresivo– que está a la base de las comprensiones y visiones trascendentalistas de las sabidurías milenarias –y de la ancestralidad contemporánea– de América¹⁷, y de otros epistemes antiguos. Las cosmovisiones ancestrales resguardan conocimientos y comprensiones éticas que están siendo desveladas y que resultan esenciales para preservar la vida que –en toda su diversidad– alberga la biosfera¹⁸.

En todo caso, el efecto mariposa nos lleva a inferir que si un único movimiento de las alas de una mariposa es capaz de producir un tornado, entonces es posible que los movimientos previos, y los posteriores, puedan también causar efectos; y que, probablemente, otras mariposas generen los mismos efectos o causen otros distintos. Ahora bien, haciendo un análisis inverso, si el aleteo de una mariposa puede causar un tornado, también resulta igualmente probable que lo pueda evitar, de modo tal que las acciones de la especie humana que pueden ocasionar efectos tan negativos como los que causaría un tornado, eventualmente podrían evitarse, si multiplicamos los efectos positivos.

Una u otra posibilidad –destrucción o salto evolutivo– dependerá del nivel de responsabilidad y respeto –consciencia o inconsciencia– con el que actuemos ante la Tierra.

En base a sus estudios, Lorenz plantea que un sistema no lineal se caracteriza por situaciones en las que influencias muy sutiles pueden transformar el sistema en su totalidad. Si trasladamos esa conclusión a los sistemas sociales, tendremos que los pequeños

¹⁷ Cfr. Gavilán Pinto, Víctor M. *El pensamiento en espiral. El paradigma de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: Ñuke Mapuförlaget, 2012.

¹⁸ Al respecto, para aproximarnos a una comprensión holística del planeta como un sistema –una «comunidad de vida» íntimamente interrelacionada e interdependiente– se sugiere revisar *La Carta de la Tierra*. Esta declaración de principios –en el quinto párrafo de su preámbulo– ensaya los alcances del principio de responsabilidad universal, y, entre otras cuestiones relevantes, refiere que: «(...) Todos compartimos una responsabilidad hacia el bienestar presente y futuro de la familia humana y del mundo viviente en su amplitud». Ver en: bit.ly/2FEbxRh

efectos generan ligeros cambios que, al ser acumulativos o trascendentales, pueden modificarlos. Tal como aportan Briggs y Peat, ello se debe a que en los sistemas (caóticos) todo está conectado mediante retroalimentación positiva o negativa¹⁹.

Esta interconexión sustenta la relevancia del comportamiento ejemplar –de la responsabilidad– en los cambios sociales a través de las personas, quienes por medio de influencias individuales pueden propiciar grandes tornados –si acaso saltos evolutivos– que transformarán la historia, no siempre de forma inmediata, debido a la impredecibilidad, pero sí mediante la influencia sutil, considerando que las personas suelen desenvolverse en entornos próximos respecto de los cuales llegan a ejercer algún tipo de ascendencia (sutil), reconociendo además que la realidad constituye en sí misma un sistema caótico en diversos contextos (político, social, cultural, económico).

La influencia sutil –que puede ser orientada hacia el ejercicio consciente de una «ética de la responsabilidad común y global»– está ligada a la autonomía del ser humano para ejercerla, así como al compromiso hacia la humanidad y consigo mismo, de modo tal que: «[...] aunque no poseamos el poder controlador en un sentido tradicional, todos poseemos ‘el efecto mariposa’ de la influencia sutil»²⁰. Esta forma de influencia desafía el poder tradicional, el *statu quo*, la violencia en sus múltiples formas. Y es necesario dejar claramente establecido que la crisis planetaria es una consecuencia dramática de la violencia sistemática de una forma de pensar contra la propia vida humana y la no humana.

Los comportamientos individuales –sutiles y luminosos– que desencadenan un efecto mariposa positivo de gran envergadura, los podemos contemplar en las vidas de Mahatma Gandhi, del Dalai

¹⁹ Briggs, John y Peat, David. *Las siete leyes del caos. Las ventajas de una vida caótica*. Barcelona: Grijalbo, 1999.

²⁰ Briggs, John y Peat, David. *Las siete leyes del caos. Las ventajas de una vida caótica*. Barcelona: Grijalbo, 1999.

Lama, de la Madre Teresa de Calcuta, de Paramahansa Yogananda, del Papa Francisco; de Greta Thunberg, la niña activista sueca que lidera el movimiento «Fridays for future», entre otros.

Del choque de civilizaciones al reencuentro de civilizaciones

El pensamiento humano como causa de la separación

Cuando hablamos del pensamiento humano como factor degenerativo de la vida en el planeta, necesitamos precisar a qué pensamiento humano –o cosmovisión– nos estamos refiriendo, para relativizar tal concepción –por demás imprecisa, si acaso injusta– en tanto existen diversos modelos mentales que son inherentes a las cosmovisiones y/o tradiciones que las engendran. Y no todo modelo de pensamiento humano es erosivo.

A partir de ello, debemos señalar que la base misma de la civilización occidental, a lo largo de siglos, se ha forjado desde las ideas de separación y superioridad: humanos arriba, naturaleza abajo; asumiendo todo lo distinto como opuesto o contrario. Las culturas occidentales han propiciado mentalidades y creencias dualistas²¹ –convencidas del tiempo lineal– dando paso a sociedades que se organizan bajo la forma depredadora del «nosotros contra ellos». Desde esta concepción –expandida mediante las guerras de invasión y colonización–, se construye en el imaginario colectivo

²¹ El pensamiento dualista –dicotómico o binario– que surge en Occidente pretende organizar el mundo en dos categorías centrales, cada una de las cuales es relativamente independiente: por un lado, estaría la mente, las ideas y la racionalidad; y, por el otro, lo material. Este pensamiento –conocido como cartesiano– inaugura el pensamiento racional moderno, sustentado en el *cogito* cartesiano «pienso, luego existo», que considera que mente y materia son entes separados, y que la materia puede ser comprendida desde el análisis racional y el lenguaje lógico matemático. Cfr. Escobar, Arturo. «En el trasfondo de nuestra cultura: la tradición racionalista y el problema del dualismo ontológico». *Tabula rasa*, n.º 18. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, 2013, pp. 15-42.

un modelo de civilización, las culturas que ostentan la raza y el nacionalismo como identidad, la tergiversación de la religión para presentarla como única verdad, el militarismo como método y el materialismo (acaparamiento de riqueza y poder por parte las élites gobernantes) como los objetivos organizadores de los sistemas económicos y políticos dominantes. El ascenso de la consciencia de la especie humana –en coevolución constante con las especies no humanas– pasa pues por cuestionar tales comportamientos predatorios y el pensamiento mecanicista de las culturas belicosas más avanzadas en el nivel tecnológico.

Albert Einstein decía que «un nuevo tipo de pensamiento es esencial para que la humanidad pueda sobrevivir y avanzar hacia niveles más altos». En este punto de la reflexión nos cuestionamos entonces: ¿cuál es ese pensamiento que nos permitirá dar el salto evolutivo en medio de la crisis ecológica global?, ¿cómo podemos lograr ese nuevo paradigma?

En primer lugar, debemos enfatizar que mientras los debates globales para evitar las consecuencias de un colapso climático se centran y abundan en consideraciones basadas en medidas de mitigación orientadas a innovaciones tecnológicas que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), así como en acciones de adaptación, en menor medida, las reflexiones y propuestas fundamentadas en una «ética de la responsabilidad común» frente a la crisis de la red de vida planetaria aún no alcanzan el nivel de atención que la grave situación realmente demanda, al mismo tiempo que el enfoque de derechos emergentes –humanos y no humanos– lucha por abrirse paso en la definición de las políticas globales para la acción climática en medio de las fuertes presiones que ejercen los intereses geoeconómicos para bloquear o desestimar tales planteamientos.

En tal sentido, deviene imperativo referir que las cumbres climáticas globales, aun cuando se trazan objetivos muy importantes, no están resolviendo la necesidad de un consenso que

vaya más allá de respuestas basadas en la tecnociencia, si acaso constituyen espacios de tensión y desencuentro entre las diversas regiones y culturas del mundo, mientras que los problemas climáticos se agudizan.

Al respecto, Martin R. Lees (moderador del Task Force Gorbachov sobre cambio climático; presidente del Grupo de Trabajo sobre Sistemas de Pensamiento, Anticipación y Resiliencia de Sistemas de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo [OCDE] y el Instituto Internacional de Análisis de Sistemas Aplicados [IIASA]); y ex Secretario General del Club de Roma [2008 - 2010]), formula un severo cuestionamiento:

¿Por qué hemos fallado, durante más de treinta años, en ponernos de acuerdo y actuar para evitar las amenazas emergentes a las que nos enfrentamos, a pesar de las claras advertencias de la ciencia y una marea de pruebas? El Club de Roma advirtió sobre las posibles consecuencias de mantener una ruta invariable (business as usual), desde 1972, en *Límites al crecimiento*. Se han realizado 24 Conferencias de las Partes (COPs), para reducir las emisiones globales de gases de efecto invernadero, mientras que éstas han aumentado alrededor del 70%. [...] Debemos reconocer que nuestras sociedades son adictas a los combustibles fósiles y que poderosos grupos de interés están movilizando recursos políticos y financieros en contra del interés vital de la humanidad para obstruir el cambio tan urgentemente requerido^{22,23} (traducción de Erick Pajares G.).

En segundo lugar, estamos expectando un ecocidio planetario frente a lo cual debemos conquistar un nuevo esquema conceptual de pensamiento –un proyecto nuevo de civilización– que brotará si

²² Cfr. Lees, Martin R. «Advancing the rights of future generations to face the planetary crisis». En: E. Pajares G., coord. *Reunión regional de expertos sobre derechos (humanos) emergentes y responsabilidades humanas planetarias. Reflexiones sobre derechos ambientales, derechos climáticos, derechos de la naturaleza, equidad intergeneracional y responsabilidades con las generaciones futuras*. Statement presentado en la reunión regional de expertos realizada en Cusco (Perú), en marzo del 2019.

²³ Lees, Martin R. «Re: A question for Martin R. Lees / Expert meeting on emerging human rights & planetary human responsibilities (Cusco, Perú, Marzo 27 - 28, 2019)». Mensaje para Erick Pajares. 25 de marzo del 2019.

convenimos una forma diferente de dialogar, que debe mostrarse en la resurgencia de las comprensiones múltiples sobre el tiempo y el sentido de la existencia, y en la búsqueda transcultural del sentido de justicia para resguardar un *planeta vivo*, para el presente y el futuro: estamos hablando de una justicia epistemológica, de una justicia interespecies, de una justicia intergeneracional y de una justicia para las generaciones futuras.

La raíz de toda esta crisis se encuentra en los sesgos de aquel modelo mental humano dominante, en conjunción con las perturbaciones de su espíritu: requerimos pues un reencuentro de civilizaciones, un intenso dialogo de cosmovisiones, una reintegración de culturas, de saberes y sabidurías espirituales ancestrales, de religiones. Es urgente entrelazar muchos pensamientos luminosos para lograr -de forma concertada y masiva- un «efecto mariposa global» que permita que la Tierra restaure su balance y así evitar el punto de inflexión²⁴ hacia el cual se está llevando al planeta.

Religar las civilizaciones por la Tierra: narrativa y paradigmas latinoamericanos

En el actual estado de cosas, mientras Occidente -desde sus visiones lineales del tiempo y sus nociones de confrontación- anticipa el «choque de civilizaciones»²⁵, desde esta parte del mundo -desde

²⁴ Para la ciencia del clima, los «puntos de inflexión» describen un umbral crítico dentro de un sistema complejo: una vez cruzado, activa mecanismos de retroalimentación que conducen a cambios masivos e irreversibles.

²⁵ Samuel Phillips Huntington introduce como tesis fundamental que los principales conflictos del mundo de la posguerra fría serán producto del choque entre las diferentes culturas más que conflictos entre Estados o entre superpotencias. Huntington refiere que los países que tienen culturas similares cooperarán entre sí más fácilmente que los que no las tienen, ya sea económica o políticamente, y que Occidente sigue siendo la civilización dominante. Cfr. Huntington, Samuel P. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires: Ediciones Paidós, 2001.

América Latina– propiciamos un «reencuentro de civilizaciones», partiendo de una comprensión no lineal –o circular del tiempo– que nos permita profundizar en el aprendizaje e intercambio de conocimientos de las cosmovisiones antiguas sobre la Tierra, incluyendo sus tradiciones espirituales vigentes, y así conectar el presente con el pasado, al tiempo que logramos comprender otras formas y posibilidades de salvaguardar el futuro respetando el pasado, recobrando nuestra memoria histórica para retornar al punto de origen común de toda la existencia.

La crisis que atraviesa el planeta reclama una reflexión que se sitúe en un horizonte temporal y espacial más amplio. Necesitamos visionar y comprender las distintas formas de interrelación y de comunicación con la Tierra, y también una nueva hermenéutica que rescate nuestra experiencia en el Cosmos. Es fundamental –sin duda– el diálogo interdisciplinar para construir conocimiento transdisciplinar, pero, sobre todo, resulta vital el diálogo intercultural e interreligioso, precisando que etimológicamente «religión» proviene del latín *religare*, que significa «volver a juntar».

En este escenario, América Latina entrega otros paradigmas de convivencia con Gaia. Son concepciones disruptivas como la vida en balance o equilibrio (buen vivir)²⁶, los derechos climáticos, los derechos de la naturaleza, los derechos ecológicos de las infancias, los derechos intergeneracionales y los derechos de las generaciones futuras –considerados derechos emergentes–, que se sostienen en las éticas de sus cosmovisiones milenarias –su memoria histórica– y que se expresan en un principio totalizador: la «guardianía de la Tierra». A todo ello se suma ahora la cuestión de la protección de los defensores de los derechos humanos ambientales, que resulta de la mayor relevancia, y que forma parte de las garantías defensivas

²⁶ Para profundizar al respecto, véase: Pajares G., Erick y Loret de Mola, Carlos. «Decolonizar el discurso del desarrollo sustentable. La narrativa de América Latina». En: desco, ed. *Perú Hoy. Desigualdad y desarrollo*. Lima: desco, 2016.

previstas en el tratado multilateral regional denominado Acuerdo de Escazú²⁷.

Ahora bien, haciendo un balance de contexto debemos anotar que estas evoluciones de carácter social, político y jurídico se producen, en su mayoría, como consecuencia de los procesos de incidencia pública que impulsan diversos liderazgos de opinión, conjuntamente con instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y de los pueblos indígenas, y frente a los cuales los Estados se mantienen usualmente impasibles, actuando de manera reactiva –bajo la presión de la opinión pública– o eventualmente restringiendo tales iniciativas.

Por ejemplo, en el caso de Colombia, el 10 de noviembre del 2016 su Corte Constitucional expidió la sentencia T-622 –para el caso de comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato (región del Chocó, Colombia) y que manifiestan afectaciones a la salud como consecuencia de las actividades mineras ilegales– declarando sujeto de derechos al río Atrato, lo que implica «su protección, conservación, mantenimiento y, en el caso concreto, restauración» (fundamento 9.25). Dicha sentencia constitucional, en su fundamento 9.29, determina que:

Ahora es el momento de comenzar a tomar las primeras medidas para proteger de forma eficaz al planeta y a sus recursos antes de que sea demasiado tarde o el daño sea irreversible, no solo para las futuras generaciones sino para la especie humana.

De este modo, desde una perspectiva biocéntrica, se reconocieron los derechos de la naturaleza, así como las responsabilidades humanas con la estabilidad de la Tierra, que constituye una nueva

²⁷ El «Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe» constituye el primer instrumento multilateral regional –de carácter vinculante– que desarrolla el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de 1992. Dicho instrumento fue adoptado en Escazú (Costa Rica), el 4 de marzo del 2018, y ha sido abierto a la firma y ratificación desde el 27 de septiembre del 2018.

concepción –una tendencia doctrinal diferente– en el derecho internacional ambiental²⁸.

Sin embargo, posteriormente, mediante la sentencia SU-095/18, del 11 de octubre del 2018, dicha corte, al definir el alcance de las consultas populares, establece que: «La explotación de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado, implica que este mecanismo de participación ciudadana no puede ser utilizado para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito». Tal decisión debilita fuertemente la participación ciudadana –y la praxis de una democracia ambiental–, siendo esa sentencia un retroceso en la política minero-energética en Colombia.

Mientras tanto, en el caso del Perú, la gestión del ambiente y el clima ha venido perdiendo trascendencia –de forma progresiva– en la agenda política. La actual administración gubernamental, en medio de una aguda crisis de institucionalidad y de la desaceleración de las inversiones privadas y de los indicadores de crecimiento económico del país –como efecto directo de la corrupción sistemática sometida a investigación–, no termina de activar los procedimientos necesarios para que el órgano legislativo ratifique el Acuerdo de Escazú que, siendo un tratado vinculante sobre derechos humanos ambientales, reforzará las obligaciones del Estado para la protección de los defensores ambientales^{29,30}.

De acuerdo a los datos logrados por un reciente estudio (reportaje), *Tierra de resistentes*³¹, en la última década se han

²⁸ El magistrado ponente que sustentó los alcances de dicha sentencia es el Dr. Jorge Iván Palacio Palacio, magistrado de la Corte Constitucional de Colombia (2009-2017) y ex presidente de Corte Constitucional de Colombia (2013-2014).

²⁹ El citado acuerdo fue suscrito por el Estado peruano el 27 de septiembre del 2018.

³⁰ Sobre esta delicada situación, la Defensoría del Pueblo, mediante la nota de prensa n.º 095/OCH/DP/2019, del 5 de abril del 2019, expresó su preocupación por el asesinato de defensores ambientales en el Perú. Ver en: bit.ly/31Z8Djy

³¹ El estudio se realizó en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, y se llevó a cabo con fondos de la Agencia de Cooperación Alemana en conjunto

registrado 1179 agresiones a activistas defensores de los bosques y las fuentes de agua. Brasil, con 754, es el país que ostenta el mayor número de ataques, seguido por México con 222 y Colombia con 180. El 56% de esos episodios de violencia (761 registros) se perpetró contra alguna minoría étnica, revelando que los territorios indígenas y afrodescendientes son altamente vulnerables a los intereses criminales en contra del ambiente.

Esa estadística lamentable revela la fragilización del sistema de protección de derechos en la región y confronta la retórica de los gobiernos, ante lo cual debemos profundizar la cooperación en red entre los diversos actores implicados –y comprometidos– en la defensa del futuro del planeta.

Hacia un *ethos* global

La ética de la responsabilidad global

El principio de responsabilidad no se presenta como alternativa, sino como complemento ineludible de la noción de ejercicio de derechos, difícil de compatibilizar con algunas necesidades humanas cuya satisfacción se reclama y que no podrían concretarse sin el involucramiento de toda la sociedad.

Decía Emmanuel Levinas que el origen de la fenomenología de los derechos humanos consiste en manifestarse «como derechos del otro hombre y como deber para mí, como mis deberes en la fraternidad»³². Bajo esa premisa, los derechos (humanos) emergentes –amparados por los derechos de solidaridad o de tercera generación– se expresarían más acertadamente mediante las categorías del deber y de la responsabilidad, pues implican un tipo de relaciones intersubjetivas y colectivas e, incluso, un tipo

con la Deutsche Welle Akademie (DW) y el Consejo de Redacción de la Agencia EFE. Para acceder a la información de este proyecto colaborativo, véase: bit.ly/2Yp1SVV

³² Levinas, Emmanuel. *Hors sujet*. Montpellier: Fata Morgana, 1987.

de temporalidad, abierta tanto al pasado como al futuro, difíciles de abordar bajo los esquemas jurídicos convencionales. Ello hace necesario una «hermenéutica diatópica» para transformar el lenguaje de los derechos humanos, haciéndolo más receptivo a otros contextos culturales en los que prima el lenguaje de los deberes: las concepciones culturales distintas no pueden entenderse con los instrumentos de comprensión de una sola tradición.

Así, las concepciones de las cosmovisiones no occidentales sobre la relación entre derechos y responsabilidades aparecen bien expuestas en una célebre carta de Gandhi al director general de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), Julian Huxley, cuando dice:

De mi ignorante pero sabia madre aprendí que los derechos que pueden merecerse y conservarse proceden del deber bien cumplido. De tal modo que solo somos acreedores del derecho a la vida cuando cumplimos el deber de ciudadanos del mundo. Con esta declaración fundamental, quizás sea fácil definir los deberes del hombre y de la mujer y relacionar todos los derechos con algún deber correspondiente que ha de cumplirse. Todo otro derecho solo será una usurpación por la que no merecerá la pena luchar³³.

La narrativa de la responsabilidad global –y la ética de las interdependencias– quiebran la idea de dominancia de lo humano sobre lo no humano, reinventando el debate de los derechos de lo humano en el contexto de la crisis de la biosfera (derechos ambientales) para dar paso a los derechos de lo no humano (derechos de la naturaleza), al tiempo que hacen visibles las responsabilidades (deberes) de la sociedad humana frente a la devastación de la Tierra, las cuales superan la dimensión individual-local para escalar a lo colectivo-universal: al lado de la emergencia de los derechos intergeneracionales aparecen

³³ Carr, Edward Hallett *et al.* *Los derechos del hombre*. Barcelona: Editorial Laia, 1973.

también las responsabilidades intergeneracionales, mientras que la evolución de los derechos de las generaciones futuras presupone el reconocimiento de las responsabilidades de las generaciones presentes con las generaciones venideras.

Bajo esa perspectiva, desde América Latina nos corresponde entonces contribuir a la construcción de los fundamentos éticos, políticos y jurídicos para la evolución y el redimensionamiento del sistema internacional de derechos –a partir de las cuestiones ambientales y climáticas–, y a la emergencia de un sistema internacional de responsabilidades humanas planetarias.

Con todo ello, este manifiesto –que quiere ser semilla de luz– dice nuestra intención de repensar el mundo desde nuestras éticas antiguas, si acaso cuenta nuestras esperanzas por preservar la Tierra, para el futuro, con toda su vida sagrada. Nos inspira en este propósito la resonancia luminosa de una intuición de Pierre Teilhard de Chardin: «El futuro está en manos de quienes pueden ofrecer razones para vivir, y para esperar a las generaciones del mañana...».

Notas sobre los autores

César Azabache Caracciolo

Director de Azabache Caracciolo Abogados. Se dedica a la defensa en litigios de derecho penal. Ha sido profesor de Derecho Penal y Derecho Procesal Penal en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Academia de la Magistratura. Consultor en temas de justicia penal para diversos organismos locales e internacionales, procurador anticorrupción y agente del Estado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es autor de diversos artículos en las áreas del derecho procesal y los derechos humanos que actualiza permanentemente por medios digitales. Mantiene un espacio en la página de opinión del diario *El Comercio*, en donde publica comentarios sobre temas legales.

azabache@ac-firma.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

Leyla Bartet

Periodista, socióloga y escritora. Graduada por la Universidad de París I (IEDES Pantheon Sorbonne). Ha publicado numerosos ensayos sobre la inmigración árabe a América del Sur y es miembro de la Asociación Latinoamericana de Investigadores sobre Asia y África (Aladaa). Publicó este año *Miradas Cruzadas: seis ensayos sobre las relaciones interculturales entre América del Sur y el mundo Árabe*. (Madrid: Editorial Académica Española, 2019).

leylabartet@gmail.com

Humberto Campodónico Sánchez

Ingeniero industrial por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y magíster en Economía del Desarrollo por la Universidad de París I (Panteón-Sorbona). Catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Consultor de la Comunidad Andina (CAN) y de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad). Ex presidente del directorio de Petroperú. Asesor regional del South Centre (Ginebra). Es miembro del Consejo Asesor del Natural Resources Governance Institute (NRGI, Nueva York). Investigador principal de desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo y columnista económico del diario *La República*. Autor de diversos libros sobre energía (petróleo y gas natural), economía internacional y comercio.

hcampodonicos@yahoo.com

Gabriela Camacho G.

Politóloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Estudiante doctoral, Berlin Graduate School of Social Sciences - Humboldt-Universität zu Berlin.

gabriela.camacho@hu-berlin.de

Milagros Campos R.

Abogada colegiada, graduada en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magister en Ciencia Política. Ha concluido estudios de doctorado en la misma universidad. Profesora de la PUCP. Ha sido profesora en la Universidad del Pacífico, Universidad de Lima y Universidad San Martín de Porres. Fue miembro de la Corte de Arbitraje del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la PUCP. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Participó del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y de la comisión técnica encargada del Programa de Modernización del Congreso de la República; fue miembro de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Ha realizado publicaciones en materia constitucional y parlamentaria.

milagros.campos@pucp.pe

José Castillo A.

Ingeniero ambiental y sanitario por la Universidad de La Salle, con mención de honor. MSc en gestión ambiental para el desarrollo sostenible por la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia. Actualmente se desempeña como docente e investigador del Departamento de Ecología y Territorio de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales (FEAR) de dicho centro de estudios superiores. Fue director de la maestría en Gestión Ambiental de la FEAR-PUJ. Sus áreas de investigación son: gestión ambiental empresarial, ecoeficiencia, evaluación de impacto ambiental, cambio climático y problemática ambiental en América Latina y el Caribe. Posee amplia experiencia en gestión ambiental en los sectores público y privado, desarrollando

además actividades de consultoría para instituciones nacionales e internacionales en gestión de tecnologías ambientales y sanitarias.

j.castillo@javeriana.edu.co

Erika Collantes G.

Egresada de la Maestría en Economía con mención en Desarrollo Económico de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente trabaja para el despacho del parlamentario andino, Alan Fairlie.

erika.collantes92@gmail.com

Darío Espinoza M.

Ha realizado estudios de antropología en la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (Unsaac) y administración, con especialización en gestión indígena, en la Saskatchewan Indian Federated College (SIFC), Universidad de Regina (Canadá). Investigador y promotor de la cultura altoandina quechua, habiéndose incorporado, desde la década de los 80, 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 la labor 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 ejerce el cargo de presidente del Consejo Directivo del Centro Sami (Cusco, Perú), que tiene como objetivo institucional 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

Alan Fairlie R.

Profesor principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Parlamentario andino por la

representación de Perú para el periodo 2016-2021. Miembro del Centro de Investigaciones Sociales, Políticas, Económicas y Antropológicas (Cisepa) de la PUCP. Director de la maestría en Biocomercio y Desarrollo Sostenible de la PUCP. Fue decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP en el periodo 2011-2016. Es coordinador para el Área Andina de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN). Licenciado en Economía en la PUCP. Tiene un magíster en Comercio Internacional y Desarrollo en el Instituto Torcuato Di Tella. Además, se desempeña como investigador y consultor internacional en temas de integración económica y negociaciones comerciales internacionales.

afairli@gmail.com

Pedro Francke B.

Magister en economía, profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), donde enseña hace más de dos décadas. Su especialidad son los estudios sobre la pobreza y la desigualdad, las políticas sociales y las políticas de salud. En la gestión pública, fue director ejecutivo del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y secretario ejecutivo de la Comisión de Cooperación Internacional (2001-2002) presidida por Javier Pérez de Cuellar, quien, tras la transición a la democracia, consiguió 1400 millones de dólares para el Perú. Dirigió la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales que diseñó la primera Estrategia de Lucha contra la Pobreza. En el campo de la salud, ha sido presidente del Sistema Metropolitano de la Solidaridad (Sisol) - Hospitales de la Solidaridad en Lima (2011) y gerente general de EsSalud (2011-2012). Ha trabajado también en el área de desarrollo humano del Banco Mundial. En la sociedad civil, ha sido presidente de ForoSalud (2004-2006) y socio y directivo de las ONG CooperAcción y Asociación pro-Derechos Humanos (Aprodeh).

pedrofrancke@gmail.com

Carlos Leyton M.

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Católica Santa María de Arequipa. Maestría en Población y Desarrollo por el Centro Latinoamericano de Demografía (Santiago de Chile). Cuenta con 25 años de experiencia en proyectos y programas de desarrollo económico local. Profesor universitario en las materias de Planificación del Desarrollo, Director de la Escuela de Sociología de la UNSA. Experiencia en gestión pública como Ministro de Agricultura y Vicepresidente del Gobierno Regional de Arequipa. Asesor de la Presidencia Regional de Arequipa. Forma parte de redes especializadas en temas de descentralización y desarrollo. Autor de diversos estudios sobre descentralización y la realidad nacional y regional. Miembro de diversas organizaciones especializadas en desarrollo y descentralización a nivel nacional e internacional.
catoleyton@gmail.com

Carlos Loret de Mola

Ingeniero geólogo con estudios de ingeniería geológica y minería por la Universidad de Minnesota. Está vinculado con el sector minero energético desde hace más de 30 años. Coordinador de posicionamiento, finanzas y relaciones públicas de InterClima 2012. Miembro director de la Asociación Andina Cusichaca (dedicada a la recuperación de tecnologías tradicionales andinas para la sustentabilidad de los medios de vida en alta montaña), presidente del directorio de la Asociación Andes (gestora del Parque de la Papa -Pisac, Cusco- y de proyectos para la preservación del patrimonio biocultural indígena) y miembro del Patronato Qhapaq Ñan (Camino inca). *Past president* del Consejo Nacional del Ambiente del Perú (Conam) y responsable del Frente Público para la COP 20 (Lima, 2014). Fue Viceministro de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros -PCM- (2017-2018). Es socio principal del Grupo Biosfera - *Think Tank* en Investigación de Futuros Sustentables.
cldemola@gmail.com

Antonio Madariaga R.

Estudios en Psicología por la Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Carrera como defensor de derechos humanos, gestor de paz y analista político. Ha sido durante 15 años director de la Corporación Viva la Ciudadanía. Actualmente es asesor de la presidencia de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

antonio.madariaga@gmail.com

Armando Mendoza Nava

Master en Economía por la Brandeis University, Massachusetts, USA. Bachiller en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Investigador de Oxfam en el Perú, temporalmente en Michigan State University gracias a una beca de investigación. Su trabajo está enfocado en investigaciones sobre desigualdad económica y social, políticas fiscales y desarrollo sostenible.

armando.mendoza@Oxfam.org

Gustavo Mora R.

Licenciado en Administración Ambiental y de los Recursos Naturales por la Universidad Santo Tomas, y MSc en gestión Ambiental por la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia. Ha estado vinculado a la educación superior a lo largo de los últimos 23 años, tiempo en el cual ha ejercido tareas de docencia y cargos de dirección de programas. Actualmente se desempeña como Director Nacional de Extensión de la Universidad Antonio Nariño (UAN), teniendo bajo su responsabilidad la actividad de educación continuada, consultorías, asesorías y proyección social de dicho centro de estudios superiores en sus 31 sedes, en 26 ciudades de Colombia. Se ha desempeñado también como consultor para el sector ambiental –público y privado– en Colombia en temas de gestión integral de residuos, riesgos y gestión ambiental. Es evaluador de proyectos de grado para el doctorado en Ciencias Aplicadas de la UAN y evaluador y director de proyectos de

grado en la maestría en Gestión Ambiental de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales (FEAR) de la PUJ.

director.extension@uan.edu.co

Juan J. Munar M.

Abogado, con maestría en Administración de Empresas (Mba) por el INCAE Business School (Costa Rica) y por la Universidad Adolfo Ibáñez (Chile); con licenciatura en Derecho y Ciencias políticas por la Universidad Particular San Martín de Porres (Perú). Actualmente se desempeña como gerente general –y es socio principal– del Estudio Valle Riestra & Munar Abogados (Perú). Ha sido gerente general en Maple Gas Corporation del Perú SRL (Perú), gerente legal en Maple Etanol SRL (Perú) y gerente en la empresa Honolulu Coffee Company (Hawaii, USA), contando con una importante experiencia en temas de inversión privada en proyectos de energía y ambiente.

jmunar@firmavalleriestra.pe

Aldo Olano A.

Estudios en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm), Lima-Perú. Especialista en políticas de seguridad y defensa por el Centro Perry de la National Defense University, Washington, Estados Unidos MsC en Ciencia Política con mención en política comparada de los países andinos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - Ecuador. Doctor en estudios Latinoamericanos por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Docente e investigador en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia (Bogotá). Miembro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), y de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Sus áreas de investigación se enfocan en los nuevos estudios internacionales latinoamericanos, el pensamiento decolonial y el nuevo pensamiento crítico latinoamericano.

aldo.olano@uexternado.edu.co

Gissela Ottone C.

Magistra en Ciencia Política y Gobierno con mención en Gestión Pública y Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con estudios de maestría en Tecnología de Alimentos y Gestión de la Calidad Alimentaria por la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP). Ingeniera en Industrias Alimentarias por la Universidad Nacional Agraria - La Molina (Unalm) y maestría en Estudios de Desarrollo del IHEID de Ginebra. Especialista en seguridad alimentaria y en el acompañamiento a microempresas rurales, con habilidades en los negocios de producción de cereales transformados, carne y fibra de alpaca, así como de productos lácteos. Se ha desempeñado como responsable de gestión, planificación y seguimiento de proyectos, luego como administradora, y como jefa del Programa Regional Centro -descocentro- del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo -desco. Actualmente es la presidenta y directora ejecutiva de la Asociación Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo Andino Amazónico.
gottone@desco.org.pe

Jorge Palacio P.

Abogado por la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín (Antioquia, Colombia), con maestría en Derecho por la Universidad Sergio Arboleda. Ha sido magistrado de la Corte Constitucional de Colombia (2009-2017) y presidente de la Corte Constitucional de Colombia (2013-2014). Magistrado ponente de importantes sentencias constitucionales mediante las cuales se le reconocen derechos a la naturaleza (caso río Atrato, Chocó, Colombia), lo que ha propiciado una importante y creciente reflexión internacional sobre la materia. Conferencista -en foros nacionales e internacionales- en materia de derechos humanos, derecho constitucional, ambiente y pueblos indígenas.
palaciojorgeivan@gmail.com

Erick Pajares G.

Abogado internacionalista y analista político. Juicio experto en derecho internacional ambiental y políticas públicas globales (NYU, School of Continuing Education), con estudios complementarios en antropología cultural y sociología política. Investigador, reflexionador y generador de opinión en temas de gobernabilidad ambiental, políticas públicas ambientales, geopolítica ambiental, gestión de montañas, biodiversidad y sistemas de conocimiento tradicional, ecología política, ecología profunda, prospectiva ambiental (investigación de futuros) y pensamiento de la complejidad. Actualmente se desempeña como Chief Executive Officer (CEO) del Grupo Biosfera - *Think Tank* en Investigación de Futuros Sustentables (Biosfera - Investigación de Futuros); miembro asociado de la Académie de droit de l'environnement de l'UICN; miembro de la Comisión Mundial de Derecho Ambiental de la UICN (WCEL, por sus siglas en inglés), miembro del Grupo de Investigación en Derecho Ambiental (Gidamb) del Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Inte - Pucp); investigador asociado de desco - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, miembro del Centro Sami (Cusco, Perú); y miembro pleno de la Alianza Latinoamericana de Estudios Críticos sobre el Desarrollo (Alecd). Es Punto Focal para el proceso de incidencia pública impulsado por Biosfera - Investigación de Futuros -y un conjunto de instituciones académicas y de la sociedad civil de América Latina- que tiene como objetivos la evolución y el posicionamiento global de los derechos intergeneracionales, los derechos de las generaciones futuras y las responsabilidades humanas planetarias. Revisor Experto del Reporte Especial «Calentamiento Global de 1.5 °C» (2017-2018) del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés).

epg.ceo@biosferafuturos.com

Paolo Sosa Villagarcia

Politólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador visitante de la MacMillan Center for International and Area Studies - Yale University. Estudiante doctoral del Department of Political Science - University of British Columbia.
paolo.sosavillagarcia@yale.edu

Camilo Torres M.

Licenciado en Ciencia Política y Filosofía, especialista en Economía y MSc en Gobierno por la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia). Actualmente se desempeña como coordinador del área académica del Parlamento Andino (Bogotá, Colombia) y es asesor académico de la Comisión Tercera de Seguridad Regional, Desarrollo Sustentable, Seguridad y Soberanía Alimentaria de dicho organismo de representación subregional. Con amplios conocimientos en políticas públicas, desarrollo legislativo y temas de política internacional ambiental. Su focalización profesional se orienta a los temas de políticas climáticas, sostenibilidad en ciudades urbanas, gestión del riesgo, sustentabilidad de los recursos hídricos, y seguridad y soberanía alimentarias.
ctorres@parlamentoandino.org

Cecilia Tovar S.

Titulada profesora para secundaria en especialidades de Filosofía y Ciencias Sociales en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Con posgrado en Lovaina, en el Instituto Superior de Filosofía, donde obtuvo la licencia y el primer doctorado (aprobación de los cursos requeridos). A su regreso al Perú participó en la fundación del Instituto Bartolomé de Las Casas, donde trabaja hasta la actualidad como investigadora en temas de ética y de análisis de la Iglesia y su relación con la sociedad, con varias publicaciones al respecto.
ceciliats@yahoo.com

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Roble Rojo Grupo de Negocios S. A. C.
Américo Vespucio 110, Urb. Covima, La Molina
Correo e: info@roblerojo.com
Teléfono: 3485571
Se utilizaron caracteres
Book Antigua en 10.5 puntos
para el cuerpo del texto
setiembre 2019 Lima - Perú



desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – 2019