

Perú Hoy



Susurros desde Babel

desco

Susurros desde Babel

Perú Hoy

Susurros desde Babel

Andrés Alencastre C.

Epifanio Baca T.

Eduardo Ballón E.

Eduardo Cáceres V.

Jesús Céspedes A.

Patricia Córdova C.

Carlos Cornejo F.

Yeiddy Chávez H.

Alberto Chirif

Alan Fairlie R.

Luciano López F.

Carlos Loret de Mola

Raúl Mauro M.

Carlos Monge S.

Gissela Ottone C.

Erick Pajares G.

Sonia Paredes V.

Leda M. Pérez

Rosa Pizarro C.

Alfredo Quintanilla P.

Eduardo Toche M.

(compilador)

Código 14085

TOCHE MEDRANO, Eduardo; compilador

Perú Hoy, Susurros desde Babel, Lima: **desco**, 2013.

372 p.

Estado / Economía / Educación / Desarrollo / Gobernabilidad /
Políticas sociales / Agricultura / Seguridad alimentaria / Salud /
Género / Conflictos sociales / Medioambiente / Agua /
Desarrollo rural / Ollanta Humala / Perú

Tirada: 1000 ejemplares. Primera edición.

Corrección de estilo: León Portocarrero

Coordinación: Mónica Pradel S.

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

Foto de carátula: Andina - Prensa Presidencia

Fotos interiores: Carlos Lezama-Andina / Teresa Cabrera / Archivo **desco**

ISBN: 978-612-4043-49-9

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-09872

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

Américo Vespucio 110, Urb. Covima, La Molina

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

León de la Fuente 110. Lima 17 - Perú ☎ (511) 613-8300

www.desco.org.pe

Julio de 2013

Contenido

Presentación	9
Parte I	
Política y gobernabilidad	
El país en su laberinto <i>Eduardo Ballón E.</i>	19
El poder: realidad e ilusiones <i>Eduardo Cáceres V.</i>	39
El Estado peruano frente al conflicto social <i>Yeiddy Chávez H. y Rosa Pizarro C.</i>	55
A propósito de la consulta previa <i>Jesús Céspedes A.</i>	79
El debate sobre la revocatoria y las reformas de la ley 26300 <i>Alfredo Quintanilla P.</i>	103
Extractivismo, ambiente y competitividad en América Latina. Aproximaciones desde la política y el derecho ambiental <i>Erick Pajares G., Carlos Loret de Mola y Luciano López F.</i>	127
Parte II	
Sociedad y democracia	
Servicio Civil: el día después de mañana <i>Raúl Mauro M.</i>	157
Sobre el desarrollo: cuando la palabra significa otra cosa <i>Alberto Chirif</i>	185

El rumbo de la educación a mitad del gobierno de Ollanta Humala <i>Sonia Paredes V.</i>	199
¿Un sistema de salud para todos? Un balance del sector Salud <i>Leda M. Pérez</i>	215
Género y política: cuando las cifras lloran y el gobierno enmudece <i>Patricia Córdova C.</i>	241
Parte III	
Desarrollo rural y seguridad alimentaria	
Continuidad y cambios en las varias políticas agrarias del presidente Ollanta Humala <i>Carlos Monge S.</i>	267
Políticas públicas y presupuesto para la pequeña agricultura 2008 - 2013 <i>Epifanio Baca T. y Carlos Cornejo F.</i>	293
Economía verde, biocomercio y cambio climático: desafío de políticas <i>Alan Fairlie R.</i>	315
Hacia un balance de la gestión del agua: ¿explotación de un recurso natural o gestión sostenible de un bien común? <i>Andrés Alencastre C.</i>	327
La seguridad alimentaria en el Perú <i>Gissela Ottone C.</i>	345
Notas sobre los autores	363

Presentación

A dos años de haber sido elegido, Ollanta Humala apela como consuelo a los resultados de las encuestas, que si bien siguen descendiendo en la aprobación de su gestión, aún son positivas. Sin embargo, es evidente que la erosión políticamente significativa no está en esos porcentajes sino en la irrecuperable pérdida de legitimidad, traducible en la cada vez menos confianza que genera su persona y sus colaboradores. Esta situación es sumamente delicada dada la baja institucionalidad existente en el país y, sobre todo, la extrema fragilidad de un gobierno que a pesar de no asentarse sobre un partido sólidamente constituido, ha hecho grandes esfuerzos para deshacerse de sus pocos amigos –sin darse otros– y trazarse una travesía sin rumbos fijos.

No es que el Ejecutivo no se preocupe de esta situación. Ha intentado aplacar su soledad cada vez más extrema lanzando «medidas de confianza» hacia quienes tienen la sartén por el mango, es decir, aquellos que no votaron por él y le hicieron una despiadada campaña en contra el 2011. A pesar de ello, esa derecha económica, insaciable, ha visto como un buen negocio el pedir diariamente «pruebas de amor» para mantener este forzado y convenido matrimonio.

Humala deja claro, entonces, que no solo «La Gran Transformación», sino también la «Hoja de Ruta», son cosa del pasado. Lo prometido ha sido reemplazado por actitudes dubitativas, que no auguran nada bueno frente a una crisis que parece haber arribado ya a nuestras costas, bajo ese eufemismo de «enfriamiento» que fuera usado en alguna oportunidad por el ministro de Economía. En este contexto, cualquier intento de salirse del libreto marcado será respondido en coro fundamentalista por la aludida derecha. Así fue con Repsol, luego con la ley de consulta previa y hasta con la ley de alimentación saludable, cuya única intención era cumplir con estándares internacionales establecidos para el consumo de alimentos procesados. Tampoco se le vio muy entusiasmado en la defensa de la Ley del Servicio Civil y, hasta donde se sabe, no emite opinión sobre la cuestionada nueva ley universitaria. Penosamente, ninguna de estas batallas encontró a un presidente convencido de alguna idea. Solo cedió.

Así pues, todo llama a encontrar continuidades con los gobiernos anteriores. Aunque ahora las condiciones sean distintas, porque la sociedad se ha ido erizando y organizándose durante los últimos diez años ante el evidente comportamiento proempresarial de los sucesivos inquilinos de la Casa de Pizarro, incluyendo el actual que, irónicamente, ganó las elecciones porque prometió cambios que debieron crear mejores equilibrios entre los diversos sectores de la sociedad peruana, revirtiendo una situación por demás desigual. Ya vimos como el embalsamiento social puede explotar ante el primer hincón con la promulgación de la Ley del Servicio Civil.

En este escenario, el presidente Humala –del que nadie sabe a ciencia cierta cómo y con quién resuelve– aún deberá tomar decisiones cruciales en distintos campos: ¿cómo baraja el tema de lo que alguna vez denominó nueva minería?, ¿cómo responde a la crisis internacional, frente a la cual se sentía seguro en piloto automático?, ¿quiénes son los llamados a sustituir la carencia de partido y de bases sociales

que sostengan políticamente al gobierno?, ¿el ya casi desaparecido entusiasmo que antaño tuviera por Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ha sido definitivamente reemplazado por la adscripción a la Alianza del Pacífico?, más aun, ¿la apuesta integracionista ya fue reemplazada por la lógica continuista signada por los tratados de libre comercio, como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)?, ¿a estas alturas, tiene un esquema descentralista o solamente planes de recentralización y reconcentración? Estas y otras preguntas orientan hacia la sospecha de que las tensiones, por ejemplo, con el expresidente Alan García, terminan siendo anecdóticas y que lo sustancial del asunto pareciera ser la continuidad entre ambos. Hay quienes ya sugieren que Humala ha empezado a superar incluso los límites establecidos por su antecesor en sus marcos de acción dentro del neoliberalismo.

Pero, lo sintomático de la política peruana no se agota con un presidente capturado por los poderes reales. También debe prestarse atención a esa especie de sistema de control en que han terminado convertidos gran parte de los medios de comunicación. Los que solo ayer demolieron al Ollanta candidato para luego vitorear sin tapujos a la pareja presidencial, transitaron sin pestañear a la oposición más radical por el solo hecho de anunciarse la posibilidad de que el Estado entrara al negocio petrolero, como sucede en muchas partes del mundo, porque así conviene al interés común. Esta circunstancia restauró las presiones empresariales, entre ellas las empresas extractivas, cada vez más intensas en la medida que los precios internacionales de los metales experimentan una fase declinante, mientras la conflictividad social, que meses atrás se multiplicaba dramáticamente y experimenta actualmente una esporádica latencia, se criminaliza sin que se tenga escenarios alternativos de negociación, fundamentalmente por la poca capacidad política del gobierno central.

Mientras tanto, los aspirantes a candidatos en el 2016 empezaron una guerra de demolición intercambiando acusaciones de corrupción, de la que probablemente salgan maltrechos pero no liquidados políticamente.

En suma, durante el último año hemos asistido a la consolidación del régimen político que se expresa desde hace dos décadas en el país, pese a la posibilidad cierta que se abrió para superarlo, profundizando la democratización. Pero, además de la pérdida de entusiasmo por el cambio, la falta de capacidad para llevarlo a cabo, o ambas cosas, estos dos años de gobierno del presidente Humala han sido también muy expresivos en la dimensión de la captura del aparato estatal por parte de una tecnocracia que tiene sus propios intereses y, además, juega a favor de los intereses de los sectores que sustentan el poder real. De esta manera, las evidencias han sido contundentes no solo en los «tradicionales» espacios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) o del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), sino también en sectores como Producción o Comercio Exterior.

Así, haciendo un somero recuento, el discurso del cambio fue la clave para el éxito electoral durante la última década. Permitió el triunfo de Toledo y también de García, quienes luego lo pusieron de lado. Igual sucedió con la promesa política de Humala. La más franca propuesta de cambio de las últimas décadas, se fue tornando difusa y cada vez más débil, hasta que desapareció, teniendo una barrera infranqueable en el reacio aparato estatal y la declinante voluntad del llamado a liderarla. Sin embargo, probablemente esta situación formula, paradójicamente, otra oportunidad. El escenario que empieza a formarse hacia 2016 otorga un valioso espacio a los cambios ampliamente legitimados que todavía buscan su portador político.

Así el panorama, este número de Perú Hoy pretende ser, como siempre, una invitación a la reflexión y al debate. Los artículos que componen este nuevo número se organizan en tres grandes secciones. La primera de ellas está dedicada a la política y a la gobernabilidad; la segunda organiza distintos ensayos sobre sociedad y democracia; mientras que la tercera se ocupa de temas propios al desarrollo rural y la seguridad alimentaria, en virtud a que estos fueron los ejes que dieron lugar al nombre con el que el Ejecutivo designó a este año 2013 («Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria»).

Abre la primera sección Eduardo Ballón, quien nos ofrece una visión panorámica de la gestión presidencial, la situación económica y las medidas para incentivar la inversión, así como su indefectible giro a la derecha y la inexistencia de una oposición que se precie de ser tal. Ballón analiza la precariedad no solo de un Estado debilitado y sin la institucionalidad necesaria para gobernar, sino también la de la sociedad civil, ambos atrapados en sus propios laberintos. A su vez, Eduardo Cáceres examina los aspectos del poder, la referencia a los poderes fácticos, al poder invisible, que no es extraño al análisis de los procesos políticos en el país, pues las conexiones entre el poder económico, el poder político y el militar han sido visibles en las gestiones de la historia reciente de nuestros gobernantes. Así se revela, por ejemplo, desde la derecha, la lógica del poder real: control directo de información, de poblaciones y de recursos. El tema de los conflictos sociales, su manejo y repercusiones, es abordado por Rosa Pizarro y Yeiddy Chávez, quienes apuntan a visualizar el comportamiento y las respuestas del Estado en relación a los conflictos sociales, sobre todo los medioambientales, que han tomado gran importancia e involucran temáticas tales como el manejo de los recursos naturales, el territorio, las comunidades campesinas y los pueblos indígenas.

A propósito de la consulta previa, Jesús Céspedes analiza el proceso de implementación y aplicación del derecho de consulta previa en el Perú, abordando la historia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); los puntos críticos entre el Convenio y la ley de consulta previa y su reglamento; los instrumentos para viabilizar este proceso; y por último, los avances y contratiempos en la aplicación del primero de los cinco procesos de consulta previa anunciados para este año. Asimismo, Alfredo Quintanilla nos brinda un interesante y polémico texto acerca del debate sobre la revocatoria y las modificaciones de la ley n.º 26300, tema controversial que alcanzó uno de sus puntos más álgidos con el proceso de revocatoria a las autoridades de la Municipalidad de Lima Metropolitana. Cierra la sección un ensayo de Erick Pajares en coautoría con Calos Loret de Mola y Luciano López, que alcanza un conjunto de aproximaciones para darle contenido al debate sobre un «nuevo extractivismo» en latinoamérica (particularmente a las implicancias de una «nueva minería») a partir de preguntas como el rol que juega la variable ambiental en la competitividad de los países de la región y si las regulaciones ambientales desincentivan o no a las inversiones extractivas.

En la sección sobre sociedad y democracia, Raúl Mauro nos presenta un interesante texto acerca de la controversial y recientemente aprobada Ley del Servicio Civil (que pretende regular el empleo en el sector público), la que ha generado ya manifestaciones de protesta a nivel nacional. Acerca del desarrollo y el significado de este término respecto a los pueblos indígenas, específicamente las poblaciones amazónicas, Alberto Chirif presenta un sugestivo ensayo. A su vez, Sonia Paredes analiza los avances y enfoques de políticas en materia de gestión y descentralización del sector educación, los logros alcanzados hasta hoy en esa materia y las barreras aún por superar.

Por otro lado, Leda Pérez ofrece una aproximación a la gestión en el sector salud preguntándose si existe un sistema de salud para todos, recorriendo en este ensayo las políticas propuestas desde «La Gran Transformación» hasta la «Hoja de Ruta», examinando las mejoras que se han logrado en dicho sector en los últimos años y lo que aún falta por hacer, analizando los programas y las líneas de intervención. Cierra la sección un texto de Patricia Córdova que reflexiona acerca del tema género y políticas públicas, mostrando como pese a los avances en la legislación vigente aún hay tanto por resolver en lo que toca a los derechos de las mujeres y su condición de vulnerabilidad frente a los distintos tipos de violencia que se ejercen sobre ellas.

La tercera y última sección gira en torno al desarrollo rural y la seguridad alimentaria. Así, Carlos Monge se refiere a las continuidades y cambios de las varias políticas agrarias implementadas durante este gobierno, donde quizá sería más adecuado hablar de múltiples políticas gubernamentales sectoriales y transversales, en vez de una sectorial política agraria o agropecuaria. En esa misma línea, acerca de las políticas públicas y presupuesto para la pequeña agricultura, Epifanio Baca y Carlos Cornejo nos alcanzan en su análisis resultados que llevan a pensar que la dinámica de las inversiones públicas para la pequeña agricultura (aquella que tiene lugar entre las poblaciones más pobres de ámbitos rurales en sierra y selva) tiene poca relación con las políticas nacionales del sector agrario. En seguida Alan Fairlie nos habla de la economía verde, el biocomercio y el cambio climático como desafíos de políticas que debemos enfrentar en el mundo globalizado de hoy si pretendemos alcanzar un desarrollo sostenible en un país megadiverso como el nuestro.

Por otro lado, Andrés Alencastre nos presenta un interesante ensayo acerca de la gestión del agua, en el que remarca la diferencia entre el concepto de explotación de un recurso natural y la gestión sostenible de un bien común, abogando por esta última fórmula, puesto

que el agua no es solo un recurso que ingresa al proceso productivo como un insumo más, pues en su gestión subyacen aspectos organizacionales vitales, como el manejo de cuencas, la gestión del territorio en sus múltiples dimensiones (económicas, sociales y culturales), entre otros aspectos. Cierra la sección un texto de Gissela Ottone acerca de la seguridad alimentaria, donde se revelan, además, aspectos de inseguridad alimentaria, enfocando el análisis en zonas de pobreza en escenarios rurales de sierra y selva, asociando esta problemática a los temas de nutrición en primera infancia y cómo se han desplegado esfuerzos desde el Estado, los programas sociales y el sector privado, aunque todavía insuficientes frente a la magnitud del tema.

Finalmente, este volumen ofrece dieciséis reflexivos ensayos con miras a impulsar el debate y el intercambio de ideas. Con enfoques plurales, la mayoría de ellos preocupados por el devenir de las políticas gubernamentales y sus repercusiones. Esperamos que esta entrega sea de utilidad no solo como análisis de un periodo coyuntural, sino que yendo más allá, nos permita generar visiones de largo aliento y nuevas inquietudes que nos den motivación suficiente para lidiar en escenarios futuros que, sospechamos, presentarán novedades positivas.

Julio del 2013