



INFORME
PERÚ 2010 -
2011



Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú

¿Quiénes somos?

Oxfam es una confederación internacional de 15 organizaciones con una filosofía similar que trabajan conjuntamente con socios y colaboradores en todo el mundo para conseguir un cambio sostenible.

Trabajamos directamente con las comunidades y buscamos influir en quienes toman las decisiones para asegurar que las personas que viven en situación de pobreza puedan mejorar sus condiciones y medios de vida, y que además participen en las decisiones que con ellos se vinculan.

¿Qué hacemos?

A través del trabajo que desarrollamos con más de 3,000 organizaciones locales, buscamos que las personas que viven en situación de pobreza puedan ejercer sus derechos humanos, afirmar su dignidad como ciudadanos plenos y tomar el control de sus propias vidas.

Nuestros esfuerzos están enfocados en los siguientes campos:

Desarrollo

Trabajamos conjuntamente con organizaciones locales dentro de las comunidades para el desarrollo de programas a largo plazo que ayuden a erradicar la pobreza y combatir la injusticia.

Emergencias

Proporcionamos ayuda humanitaria inmediata a las personas que se ven afectadas por catástrofes naturales o conflictos, contribuyendo a que dispongan de los medios necesarios para hacer frente a situaciones similares en el futuro.

Campañas

Formamos parte de un movimiento mundial por el cambio. Despertamos la conciencia social sobre las causas de la pobreza y animamos a la gente a ser parte activa en la lucha por un mundo mejor.

Incidencia política

Buscamos influir en las personas con capacidad de decisión para que realicen los cambios necesarios en las políticas y prácticas que contribuyen a la perpetuación de la pobreza y la injusticia.

Investigación

Desarrollamos y apoyamos investigaciones y análisis exhaustivos que son el fundamento de nuestras propuestas.

Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú



INFORME
PERÚ 2010 -
2011



CRÉDITOS

Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú

Informe anual 2010-2011

© Oxfam

© Oxfam América

Av. Benavides 1130 - Miraflores, Lima 18 - Perú

Teléfono: (511) 700 9200

www.oxfam.org/es

Primera edición: Julio 2011

1500 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú nro.2011-08368

ISBN: 978-9972-9666-7-5

Diseño general, coordinación y redacción:

Cecilia Niezen, Celia Aldana, Elva Abad.

Comité consultivo:

Frank Boeren, Luis Vargas, Adelaida Alayza, Patricia Amat, Edda Leyva, Elizabeth Cano, Giovanna Vásquez, Igidio Naveda, Javier Aroca, Lorena del Carpio, Rocío Ávila, Annie Murray, Yván Vásquez.

Edición: Milagros Salazar.

Diseño gráfico: Maritza Correa.

Editor fotográfico: Alexis Huaccho.

Corrección: Ricardo Virhuez Villafane.

Fotos: Percy Ramírez, Julio Angulo, Flor Ruiz, Walter Silvera, Sebastián Castañeda, Thomas Müller, Joaquín Rubio, Charlie Jara, Renato Guimaraes, Evan Abramson, Gilvan Barreto, David Stubbs, Alexis Huaccho, Jane Beesley, Helena Christensen, Revista Caretas.

Foto de portada : Percy Ramírez / Oxfam.

Rosaria Cantu Luna es presidenta del comité Flor de Manzanilla, perteneciente al centro poblado de Hualcán-Carhuaz. Rosaria forma parte de la Asociación Nacional de Productores Ecológicos del Perú (ANPE PERÚ) y tiene un rol protagónico en la propuesta de desarrollo de agricultura ecológica de su comunidad.

Impresión: Gama Gráfica SRL - Jr. Risso 560, Lince - Lima.

• Foto: Percy Ramírez / Oxfam



poverty, inequality and development in Peru

ÍNDICE

Presentación	9
--------------------	---

Mirando al Perú

Un nuevo equilibrio	
David Rivera	14
El incierto futuro de la Amazonía peruana	
Marc J. Dourojeanni	20
El eslabón perdido del “boom” agroexportador	
Epifanio Baca Tupayachi	28
La fuerza económica de la gastronomía	
Rolando Arellano C.	38
La asimetría del modelo	
Francisco Durand	40
El lado oscuro de un milagro económico	
Julio Gamero Requena	50
La repartición de la bonanza	
Gustavo Ávila	62
En busca de la energía del futuro	
Carlos Herrera Descalzi	70
La aritmética del poder en las regiones	
Martín Tanaka y Yamilé Guibert	80
Cuotas y plazos que se retrasan	
Blanca Fernández	90
Pueblos Indígenas y poder: Tan lejos ¿hasta cuándo?	
Rodrigo Montoya Rojas	100
Más allá de la deforestación cero	
Rocío Valdeavellano	108
Los medios de comunicación y el racismo persistente	
Santiago Alfaro Rotondo	116



Oxfam ¿quiénes somos y qué hacemos?

Oxfam en el mundo	126
Oxfam en el Perú	130
Agricultura y recursos naturales: De la sobrevivencia al agro sostenible	134
Industrias extractivas: Buscando el diálogo y una mejor redistribución	138
Derechos de las mujeres: Ellas luchan por espacios de igualdad	142
Derechos indígenas e interculturalidad: Voces que se oyen cada vez más cerca	146
Juventud y trabajo digno: Abriendo ventanas de oportunidad para los jóvenes	150
Cambio climático: Tiempos calientes para tomar acción	154
Ayuda humanitaria y gestión de riesgos: La lucha contra nuestra vulnerabilidad a los desastres naturales	158
Integración regional y comercio: Reduciendo asimetrías	162

• Foto: Percy Ramírez / Oxfam



Presentación



No hay verdadero desarrollo sin inclusión social, una adecuada política de redistribución y una política de Estado con el norte apuntando claramente en dirección del bien común. Esta verdad, simple pero que ha sido eludida de una forma u otra en los últimos gobiernos, se ha convertido hoy en día en la demanda fundamental de cientos de miles de peruanos y en el tema central del debate electoral que ha culminado hace pocas semanas.

Es por ello que, tras varios lustros de innegable crecimiento económico, pero que no se ha traducido, necesariamente, en mejores condiciones de vida para vastos sectores de la población, existe una enorme expectativa por ver en acción a un nuevo gobierno que involucre a la población, que sea dialogante e impulse la participación, que no considere la variedad pluricultural del país como un lastre sino como una fortaleza, que entienda que hay otras formas de hacer desarrollo y que, en definitiva, trabaje a favor de las grandes mayorías.

Solo así tendremos un país en donde la saludable tendencia hacia arriba de los indicadores macroeconómicos no vaya acompañada con un incremento de conflictos sociales. Tal es el gran reto que asumirá el gobierno de Ollanta Humala, que este año inicia su mandato.

En esta nueva edición del décimo Informe Anual de Oxfam sobre *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú* continuamos con una tradición que se inició en 2002 por iniciativa de Oxfam Gran Bretaña y que se amplió en 2009 al conjunto de afiliados Oxfam trabajando en el país.

De esta forma, con este Informe Oxfam busca contribuir al impulso de los cambios que se requieren para que el crecimiento económico beneficie a sectores que hasta ahora se han visto marginados del mismo. El informe busca hacer esto de dos maneras: congregando a un conjunto de voces plurales pero representativas de los sectores que en todos estos años han venido llamando la atención sobre las fallas del modelo económico vigente, aunque sin dejar de apreciar las oportunidades que brinda; y en segundo lugar, mostrando las experiencias en que nuestra institución está involucrada, experiencias que, creemos, ofrecen ejemplos sobre nuevos caminos y enfoques en la lucha contra la pobreza, la vulnerabilidad a los desastres naturales y otros problemas que afectan a los sectores de escasos recursos del país, urbanos y rurales.

En este informe se analiza, por ejemplo, la avalancha de inversiones que se está proponiendo hacer en la selva peruana desde el Estado y el sector privado, sea en la forma de proyectos de infraestructura o explotación de recursos naturales –una avalancha que, de no llevarse a cabo con los debidos procesos de planificación y consulta, amenaza con transformar para siempre los ritmos y ciclos ecológicos de una región que ha sabido llegar al siglo XXI en un estado bastante natural–. Pero a pesar de las dimensiones gigantescas e irreversibles de estos cambios potenciales, los procesos de planificación y consulta brillan por su ausencia. Si bien la inversión privada es de gran importancia en el desarrollo del país, es preciso que se realice en el marco de una ocupación racional, ordenada y ambientalmente respetuosa del territorio nacional, así como tomando en cuenta el derecho de las poblaciones locales a ser consultadas y a participar en los procesos de decisión. Son precisamente estos temas sobre los que el nuevo gobierno debe enfocarse si lo que realmente desea es evitar nuevos conflictos sociales y trabajar por la inclusión de todos los peruanos.

En otras secciones también se explora la forma en que las políticas agrarias han sido implementadas hasta ahora, descuidando completamente a la pequeña agricultura a pesar de ser ella la principal abastecedora de alimentos del mercado interno y ser el sustento de miles de familias peruanas. Estas políticas se han centrado principalmente en brindar apoyo a la agroexportación, que representa solamente a una pequeña parte de la mano de obra y de la economía agraria del país. Como consecuencia, nuestras comunidades de la costa, sierra y selva, tanto comunidades indígenas como campesinas y de parceleros, continúan sufriendo las condiciones de la pobreza y los efectos del cambio climático, sin poder ser parte activa del crecimiento económico que beneficia a otros sectores.

Estos son algunos de los aspectos que abarca este informe anual. Con él, Oxfam busca promover una reflexión profunda y constructiva de la realidad nacional actual. Nuestro compromiso es seguir trabajando de la mano de nuestras muchas copartes y organizaciones aliadas locales, en las diferentes áreas en que estamos involucrados.

En un ejercicio de transparencia sobre nuestro trabajo, las páginas finales de esta publicación dan cuenta detallada de las inversiones y actividades que Oxfam realizó en Perú durante el 2010.

Finalmente, queremos aprovechar estas páginas para informar a la comunidad peruana que, con el fin de fortalecer el trabajo de Oxfam en el Perú y el mundo, nos encontramos embarcados en un proceso de unificación de nuestras diferentes organizaciones afiliadas, de modo tal que podamos actuar en el futuro con mayor contundencia y precisión. Así, tres afiliados con presencia en el Perú —Oxfam Quebec, Intermón Oxfam y Oxfam América— se unen en un solo Oxfam para contribuir de una mejor manera al desarrollo del país.

Frank Boeren

Director de Oxfam en el Perú



INFORME
PERÚ 2010 -
2011



Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú

... ***Mirando al Perú***



Un nuevo equilibrio

La mayoría de peruanos está a la espera de cambios que vayan más allá de lo económico para distribuir mejor la riqueza y que exista un balance entre el Estado y el mercado

Si algo ha revelado las recientes elecciones presidenciales es que se requiere poner en el centro del debate el rol del Estado frente a una economía de mercado que por sí sola no garantiza desarrollo y una sociedad más justa. El nuevo gobierno deberá encontrar un equilibrio entre la necesidad de seguir creciendo económicamente y respetar nuestra diversidad como país, en un clima de consensos y de pleno respeto a los derechos fundamentales. El siguiente artículo explora los vaivenes de nuestra economía para responder por qué ya no es posible continuar postergando los cambios que demanda la sociedad.



• Foto: Percy Ramírez

David Rivera

→ Economista y director de la revista 'Poder'

Cada 20 años el péndulo económico peruano se mueve de un extremo a otro. Al menos así lo demuestra la realidad de las últimas seis décadas. Con el gobierno saliente del presidente Alan García se cumplirán 20 años de liberalismo económico en el Perú (21 si se quiere ser más preciso). ¿Estamos frente a un retorno del estatismo, de la heterodoxia, de la prevalencia de lo público sobre lo privado, del Estado sobre el mercado? Ese es el válido temor de algunos. Pero un válido temor también es que nada cambie, que todo siga igual. ¿Puede el país seguir igual?

El contexto económico, político y social demuestra que no, que tras diez años de represión de libertades políticas y sociales en los 90 y luego de diez años de mantenimiento del modelo económico en democracia (aunque ambos sean precarios), algo tiene que cambiar, que las cosas así como están no son sostenibles. ¿Qué es lo que tiene cambiar?

El punto crucial es el rol del Estado. No se trata de volver o intentar emular las experiencias fallidas de los 70 y de los 80, que dejaron al país sumido en profundas crisis en todos los campos. Tampoco de pretender encontrar en Venezuela, Bolivia o Ecuador el ejemplo a seguir. ¿Por qué? Porque hasta el momento, con todos sus defectos y deficiencias, la economía de mercado ha demostrado ser la mejor manera de generar riqueza.

El problema está en que el mercado no puede encargarse de que sus beneficios se distribuyan de mejor manera, y eso es lo que se ha pretendido hasta ahora en el país. Más importante aun: una economía de mercado en sí misma no garantiza que una sociedad pueda avanzar hacia la prosperidad y el desarrollo, ni en lo estrictamente económico ni más allá de él. Este es un tema que resulta vital. Pues para quienes consideran que el modelo va bien, que solo requiere algunos ajustes, el indicador ya no es solo que el PBI crece, sino también que la pobreza se reduce. Y está bien, esas son señales de avance, de que algo funciona. Pero para ser viable, una nación necesita tener la certeza de que el camino tomado conduce hacia la construcción de una sociedad más justa, más igualitaria, y eso es algo de lo que hoy en día nadie puede estar seguro.

Una visión de país

Un planteamiento de este tipo que no nos conduzca nuevamente a tomar opciones extremas implica un grado de madurez como sociedad que estamos por demostrar si hemos alcanzado. Porque el modelo liberal extremo que hemos vivido en las dos últimas décadas es también consecuencia de que previamente se aplicó otro estatista igual de radical. Asimismo, las políticas que se implementaron a partir de los 70 tuvieron como causa la resistencia del sector que ostentaba el poder económico en el país durante las décadas previas a la realización de los cambios. Los extremismos han empujado, naturalmente, a la emergencia de sus oposiciones igualmente extremas y a su prevalencia, hasta que han demostrado

“ CREER QUE TODO ESTO ES POSIBLE ÚNICA O PRIMORDIALMENTE CON LA ACTIVIDAD PRIVADA NO SOLO ES PECAR DE INGENUIDAD, SINO DESCONOCER LOS EJEMPLOS EXITOSOS ALREDEDOR DEL MUNDO. ”

Avanzar hacia una sociedad con esas características implica abordar los problemas presentes desde diferentes ámbitos, tantos que excederían los alcances de cualquier documento de investigación. Pero tal vez un concepto que debería estar presente en la discusión y en los planteamientos que nos conduzcan a esa sociedad ideal es que necesitamos un nuevo equilibrio. Un nuevo equilibrio entre Estado y mercado, entre lo público y lo privado, entre economía y medio ambiente, entre las necesidades de crecimiento y el respeto a nuestra diversidad en el sentido más amplio del término (biológica, cultural, social, potencialmente económica), entre lo urbano y lo rural, entre el mercado externo y las necesidades de consolidar un mercado interno, entre lo urgente y lo importante.

no solo también haber fallado, sino que el país no era viable por esa senda. ¿Podemos evitarlo esta vez?

En lo estrictamente económico hoy tenemos una variable que debería impedir que nos movamos radicalmente hacia el otro lado del péndulo. El país está en un proceso de crecimiento económico, de expansión de la clase media y de reducción de la pobreza que no se había registrado en ninguno de los momentos en los que el modelo giró drásticamente. Los beneficios siguen sin llegar a todos, las zonas rurales siguen siendo las más excluidas de este proceso, seguimos teniendo enormes carencias en lo político, también en lo institucional, pero no puede negarse que existe un repunte económico. Sin embargo, esta ventaja es a la vez también un riesgo, pues puede llevar al siguiente gobierno a ser presa de



la necesidad de mantener aquello que ha estado marchando bien hasta caer en la inacción.

¿Cómo evitar la inamovilidad pero también una reacción que implique destruir lo avanzado? Primero, lo que se plantee no debe surgir necesariamente como respuesta a lo ahora existente. Necesitamos ante todo construir algo de lo que hemos carecido en todo este tiempo: una visión de país. Una visión que

con prisa, sin pausa pero sin perder la perspectiva. Tercero, los cambios no deben ser producto ni de la imposición ni resultado de un diálogo en el que prime una actitud vertical o de confrontación; deben surgir de la búsqueda de consensos, de la comprensión, de una actitud abierta e inclusiva. Habrá quienes en ambos extremos se resistan a ese nuevo equilibrio, pero el objetivo debe ser que en él la mayor parte de peruanos nos podamos encontrar y sentir reflejados.

UNA NACIÓN NECESITA TENER LA CERTEZA DE QUE EL CAMINO TOMADO CONDUCE HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA Y MÁS IGUALITARIA, Y ESO ES ALGO DE LO QUE HOY EN DÍA NADIE PUEDE ESTAR SEGURO.

tenga la capacidad de integrarnos; que si bien priorice la puesta en valor de toda la potencialidad de nuestra biodiversidad, reconozca también la importancia de los aportes que tienen actividades como la minería; que nos permita rescatar el valor de nuestra diversidad social y cultural, de lo cual la gastronomía nos ha dado un primer ejemplo de lo que es posible conseguir a partir de ello. Lo segundo es entender que si bien se requieren cambios profundos, estos deben realizarse paulatinamente,

Un enfoque como este debe considerar que si bien el país necesita cambios, como construir un nuevo modelo de desarrollo basado en el enorme potencial que tenemos en nuestra (bio) diversidad, alcanzar una meta así no es viable sin la minería, pues esta es la principal actividad económica generadora de recursos en el país. La minería es, queramos o no, nuestra gallina de los huevos de oro, y cualquier proceso de reformas que se pretenda implementar solo es viable con los

recursos que ella pueda generar. El punto es cómo hacemos para que los huevos de oro se distribuyan mejor; cómo alcanzamos un estado de armonía entre la explotación minera, el respeto al medio ambiente y el sostenimiento y puesta en valor de nuestra biodiversidad; cómo hacemos para que los recursos que genera sirvan de resorte para saltar hacia un siguiente estadio, donde lo que caracterice nuestro progreso económico esté sustentado en la innovación, la ciencia y la tecnología, y en la generación de valor agregado basado en todas nuestras potencialidades.

Entre lo público y lo privado

Crear que todo esto es posible única o primordialmente con la actividad privada no solo es pecar de ingenuidad, sino desconocer los ejemplos exitosos alrededor del mundo. Podríamos mencionar los casos más extremos o activos de participación

• Foto: Percy Ramírez



planificada del Estado, como China y Asia en general; otros como Alemania, que durante esta crisis internacional ha quebrado el mito de que se requieren mercados laborales ultra flexibles para poder reaccionar rápidamente en épocas de crisis; o más cerca en la región a Brasil y Chile, país este último que solo es tomado como ejemplo cuando se justifica el libre albedrío se trata, más no cuando hay que mirar el rol que ha cumplido su Estado en lo que ha conseguido.

Avanzar hacia una sociedad que progrese, que lo haga más allá de lo económico, que sea más justa e igualitaria, solo es posible con una activa participación del Estado en la construcción de una (nueva) visión de país, en la ejecución de las políticas que nos conduzcan a alcanzarla, en la creación de los mecanismos que permitan alinear al sector privado, en el contrapeso necesario que en cualquier economía de mercado requiere la actividad empresarial.

Tal vez algunos empresarios no se equivoquen cuando señalan que su rol no consiste más que en generar utilidades y cumplir con las leyes. Tal vez sean en el fondo de los más sinceros cuando lo afirman. Pedirles más tal vez sea estar pidiendo peras al olmo, y hasta desconocer los límites de la naturaleza humana. Pero si es así, habrá también que comprender que una nación necesita de un Estado que esté en capacidad de encausar las iniciativas y los intereses privados hacia el bien común. Que no solo la teoría económica de los padres del liberalismo lo señala, sino que la casuística internacional es suficiente para demostrar que los países que han logrado desarrollarse o estar encaminados a hacerlo, han conseguido, cada cual a su manera y en sus propios tiempos, un equilibrio entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado. Tal vez necesitemos convencer a los empresarios de que, en el largo plazo, esto también los beneficia.

Los expertos consideran que si bien la economía internacional sigue afrontando una situación frágil y que por lo tanto seguirá expuesta a altibajos, el dinamismo de países emergentes como China e India hace prever que aún tendremos algunos buenos años de precios internacionales históricamente altos para nuestras materias primas. De ser así, el siguiente gobierno tendrá las condiciones y la oportunidad para implementar los cambios que sus predecesores, ya sea por dogma, flojera,

global, la mayor parte de la sociedad está a la espera de cambios que van más allá de lo económico.

El gobierno entrante es el que en el discurso ha sabido recoger y ha enfatizado de manera más clara lo que representa ese anhelo de la sociedad. Un fracaso o una decepción puede llevarnos a un regreso temprano al modelo que nos ha ubicado donde estamos, o a la aparición de propuestas radicales que impliquen un

“ NECESITAMOS ANTE TODO CONSTRUIR ALGO DE LO QUE HEMOS CARECIDO EN TODO ESTE TIEMPO: UNA VISIÓN DE PAÍS. UNA VISIÓN QUE TENGA LA CAPACIDAD DE INTEGRARNOS. ”

incapacidad o intereses particulares, no pudieron abordar. Llevamos varios años diciendo que tal vez sea nuestra última oportunidad, y esta quizás la sea. Pues más allá de cómo camine la economía

retorno al pasado y a ese pernicioso círculo vicioso que encarna nuestro péndulo económico. Una vez más, esta tal vez sea nuestra última oportunidad. Aún estamos a tiempo.



El incierto futuro de la Amazonía peruana

Nunca antes esta región concentró tantos proyectos de inversión privada como hoy. El escenario próximo estará marcado por más conflictos e impactos socioambientales

Hace más de veinte años, este autor publicó un libro¹ en el que resumía lo que estaba ocurriendo en la Amazonía peruana y, sobre esa base, vislumbraba las tendencias más probables para el ambiente, la sociedad y la economía. Hoy, los proyectos de inversión privada se han multiplicado, los hechos superaron las previsiones y en otros casos estas nunca se cumplieron. En este artículo se revisan tales cambios y sus preocupantes implicancias para el futuro de la Amazonía del Perú y de su pueblo.

¹ Dourojeanni, M. J. 1990: *Amazonía ¿Qué Hacer?* CETA, Iquitos, 444p



• Foto: Walter Silvera

Marc J. Dourojeanni

→ *Ingeniero agrónomo y forestal.*

Doctor en Ciencias

La Amazonía del Perú ya no es la región aislada y abandonada por el gobierno central, que poco contribuía a la formación del producto bruto nacional. Ahora hay carreteras por todas partes y otras que unen el Perú con Brasil y Ecuador, y dentro de poco habrá más, y también ferrocarriles e hidrovías. El aporte económico de la Selva pasó de insignificante, basado en madera, colecta de productos del bosque y agricultura poco tecnificada, a ser esencial para el país. La explotación de gas –como el de Camisea– y de petróleo, así como la de oro y otros minerales, la han transformado en gran atractivo para inversionistas poderosos. Su

potencial hidroenergético, aunque ya era conocido, ahora ha despertado la codicia de vecinos hambrientos por energía barata. El problema de los cultivos ilícitos que ya era serio en los años ochenta, se ha agravado mucho y no se limita más el crecimiento de la coca, habiéndose asimismo combinado con otros problemas como la denominada “narco-guerrilla” o “narcoterrorismo”.

Los cambios

No se tenía esperanza de que la Amazonía del Perú tuviese un futuro mejor del que se prevé para el resto de esa vasta región. Pero nada hacía posible imaginar que podría ser peor, hasta que se hizo una recolección e interpretación de las informaciones dispersas y contradictorias que cada sector público anuncia en sus presentaciones, sus documentos oficiales y en medios

electrónicos. Esa revisión² demostró inequívocamente que la Amazonía peruana enfrenta una avalancha sin precedentes de propuestas y de decisiones sobre infraestructuras públicas y explotación de recursos naturales que serían implantadas entre los años 2010 y 2021, que no guarda relación con la poca información de que dispone la sociedad que no tuvo la oportunidad de discutirlos. Esto ocurre a pesar de que la falta de transparencia es causa principal de los graves conflictos sociales que se producen, cada vez con mayor intensidad, en la selva peruana, como los que culminaron con la masacre de Bagua en junio de 2009.

cuenca amazónica en forma de derechos titulados, principalmente en Amazonas y San Martín. De otra parte, la explotación aurífera informal que reviste características trágicas en términos sociales y ambientales en Madre de Dios, está en plena expansión. Las carreteras son una pieza esencial del desarrollo, ya que de ellas depende la viabilidad de explotación de la mayor parte de los recursos naturales.

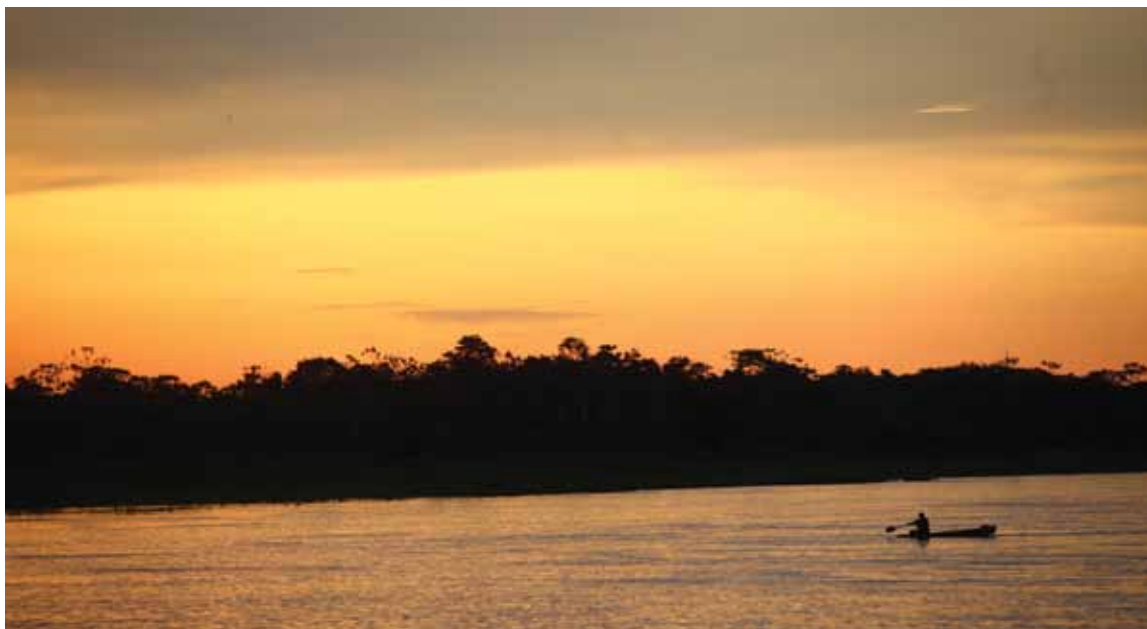
Ya existen unos 8,000 km de carreteras oficialmente registradas y el gobierno nacional prevé hasta 2021 la construcción de 880 km adicionales, el asfaltado de 2,089 km y la mejoría de otros 1,517 km

“ EL GOBIERNO PRESENTA INFORMACIONES QUE INDICARÍAN QUE EL PERÚ ES ‘EL PAÍS QUE MENOS DEFORESTA EN LA AMAZONÍA’ (...). PERO HAY EVIDENCIAS DE QUE LA DEFORESTACIÓN YA ALCANZÓ ENTRE 15% Y 18% . ”

La información compilada, a pesar de no ser exhaustiva, confirmó plenamente el supuesto de que la Amazonía peruana es ahora un foco de atracción para inversionistas. Nunca antes en su historia se habían concentrado tantos proyectos. Entre estos destacan 52 centrales hidroeléctricas en cuencas, de las que 26 están propiamente en la selva, incluidas las más grandes como las previstas en los ríos Maraón, Ene e Inambari. Por lo menos dos de ellas deberían ser construidas durante la próxima década, incluidas sus líneas de transmisión. La búsqueda de hidrocarburos, que ya desoló principalmente el norte de Loreto, se expande ahora a más del 70% de la selva y eso puede aumentar. Ya existen no menos de 7 lotes con contratos activos de explotación. La minería abarca más de 10 millones de hectáreas de la

sin incluir en estas sumas las carreteras interoceánicas Sur y Norte. Pero, de una parte, hay miles de kilómetros de carretas no registradas, construidas por petroleros, mineros, madereros y alcaldes municipales, y de otra, es probable que se hagan muchas otras obras viales en el futuro mediano, entre ellas la Interoceánica Centro (Pucallpa-Cruzeiro do Sul). También está prevista la construcción de unos 4,200 km de hidrovías y de varios miles de kilómetros de hasta 7 ferrovías, tres de las cuales serían conectadas al sistema brasileño. En el sector agrario, con el pretexto de contribuir a reducir la dependencia del país de combustibles fósiles y atenuar el efecto invernadero, se propone el establecimiento de casi medio millón de hectáreas de plantaciones para biocombustibles, y en el rubro forestal ya están concedidas 7.7

² Dourojeanni, M. J., A. Barandiarán y D. Dourojeanni 2010: *Amazonía Peruana en 2021: Explotación de Recursos Naturales e Infraestructura*. Eds. ProNaturaleza, SPDA, DAR e ICAA, Lima 162p.



millones de hectáreas para explotación de madera formal, pero la actividad informal cubre prácticamente toda la selva.

La población creció significativamente y ahora ya es más urbana que rural. Los indígenas amazónicos, antes ignorados, han ganado un papel político de primer orden gracias a su organización y arrojo, y el reconocimiento incipiente de sus derechos se ha convertido en reclamos y concesiones territoriales considerables. Ellos son ahora protagonistas de la política regional. La tímida regionalización de más de veinte años atrás se ha convertido en gobiernos regionales que, aunque imperfectos, ya consiguen influenciar mucho en el futuro de sus habitantes. Y estos reclaman más que antes.

En el ámbito geopolítico es obvio que se conocía el poderío y la influencia de Brasil en Sudamérica y en la Amazonía del Perú. Pero hasta los años ochenta Brasil parecía

no interesarse mucho por sus vecinos amazónicos, aunque sus planificadores y diplomáticos ya intentaban poner el pie en la selva peruana. Ahora, se ha convertido en país dominante en el Perú. Sus empresas estudian y construyen gran parte de las obras y conducen muchas de las explotaciones de recursos, sus bancos financian o respaldan los emprendimientos y sus empresas públicas operan varios de esos negocios que son más interesantes para ellos que para los peruanos. Los bancos multilaterales y bilaterales pierden en sus relaciones financieras con Brasil y la Corporación Andina de Fomento, en la que Brasil tiene enorme influencia. El socio comercial y empresarial más importante del Perú sigue siendo Estados Unidos, pero Brasil y China ya desplazaron a Chile.

El mundo también cambió mucho en estas dos últimas décadas. La globalización se tornó una realidad palpable hasta en los últimos rincones del orbe y también de la

LA AMAZONÍA PERUANA CONFRONTA UNA AVALANCHA SIN PRECEDENTES DE PROPUESTAS Y DE DECISIONES SOBRE INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS Y EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES QUE SERÍAN IMPLANTADAS ENTRE LOS AÑOS 2010 Y 2021.

Amazonía. Los computadores portátiles, el Internet y los teléfonos celulares funcionan con poca energía desde cualquier lugar remoto y ya no hay secretos para los satélites ni para los usuarios de herramientas de posicionamiento global. Las demandas crecientes de alimentos de los países emergentes más populosos ha posibilitado la transformación del antes aislado “cerrado” brasileño en inmensos campos de cultivo intensivo y eso ya está avanzando raudamente sobre la Amazonía de ese país y ya toca las puertas de la peruana. Otro cambio importante se deriva de la constatación de que el fenómeno de cambio climático no es falsa alarma y la evidencia del rol importante que la Amazonía desempeña como cementerio de carbono en sus bosques y en sus suelos. Por otra parte, no todo ha sido negativo para el ambiente o para la sociedad. La Amazonía peruana se ha beneficiado del establecimiento de muchas áreas protegidas adicionales así como de más y mayores

• Foto: Flor Ruiz / Oxfam



territorios indígenas. Ha comenzado a considerarse con alguna seriedad la conformación de corredores biológicos que permiten mantener el flujo genético entre áreas protegidas. Hubo ensayos valederos de agricultura o agroforestería sostenible, de manejo de recursos de fauna silvestre y de pesca. Otra tendencia que se ha confirmado para bien de todos es el desarrollo del ecoturismo y de otras formas de turismo en la naturaleza. Muchos de esos esfuerzos han sido realizados con participación efectiva y para beneficio directo de comunidades locales. Y la población en general tiene más y mejores servicios que antes, a pesar de continuar siendo absolutamente insuficientes.

Lo que no cambió

Lo que no cambió y que más bien se aceleró en detrimento del mayor desarrollo es la deforestación y por ende la destrucción de ecosistemas y de la diversidad biológica. También aumentó mucho la degradación de los bosques, que aunque no fueron totalmente talados, han sido privados de parte sustancial de su contenido biológico, especialmente el más valioso para los humanos, como las maderas nobles y su fauna más conspicua. Al hacer ese descremado se interfiere simultáneamente en una serie de procesos naturales que afectan la calidad del bosque. La superficie ya deforestada en el Perú es un secreto bien guardado. El gobierno, obviamente, presenta informaciones que indicarían que el Perú es “el país que menos deforestación en la Amazonía” y admite apenas unos 7 a 8 millones de hectáreas sin bosques (un 10% de la selva). Pero hay evidencias de que la deforestación ya alcanzó entre 15% y 18% de la región³.

³ Compiladas, por ejemplo, en Dourojeanni, M. J. 2009: *Crónica Forestal del Perú*, Ed. San Marcos/UNALM 727p.

La deforestación y la degradación forestal son los impactos determinantes, pero no son los únicos. A partir de ellos se producen muchos otros que ya son bien conocidos en la Amazonía, como la susceptibilidad del bosque a incendios y la pérdida masiva de biodiversidad animal y vegetal. Eso también repercute en los procesos erosivos violentos en la selva alta y en inundaciones y secas extremas en la selva baja. La agricultura contamina severamente los cursos de agua por abuso de agroquímicos. Pero eso es poco comparado con la contaminación ya provocada y que aún continúa debido a la exploración de petróleo. La minería, en especial la ilegal y aurífera, es dramáticamente dañina en términos ambientales y sociales.

La pobreza en la selva continúa siendo severa, acompañada de desnutrición en el medio rural, debido a la reducción de caza y pesca como fuentes de proteína animal. Las ciudades han crecido mucho y también los barrios marginales, principalmente como consecuencia de la migración andina, pero también por falta de oportunidades en el ambiente rural de la misma selva. Estos barrios y otros carecen de servicios esenciales como agua potable, desagüe y tratamiento de basura. Enfermedades inclusive antes desconocidas como el dengue y otros problemas como delincuencia, prostitución y trabajo infantil han aumentado y se han dispersado.

Tampoco cambió el estilo de gobierno, o si eso sucedió, fue para peor. Decisiones trascendentes para el porvenir de los pueblos amazónicos son tomadas sin consulta efectiva, sin que existan planes consensuados o siquiera conocidos. Se hacen consultas públicas como las del presupuesto participativo para trivialidades, pero no se consulta a nadie para conceder las tres cuartas partes de la selva a empresas petroleras o para ceder al Brasil las mejores opciones de generar energía

eléctrica, que van a crear enormes impactos sociales y ambientales. El dominio privado es total y la corrupción es dominante, lo que resulta en un Estado completamente inepto para hacer cumplir leyes que, además, son cambiadas a capricho de los inversionistas.

Impactos en la próxima década

Es evidente que no todas las obras y proyectos antes mencionados serán ejecutados en el plazo de una década. Pero dada la buena coyuntura macro-económica del Perú y el demostrado interés de los inversionistas extranjeros, es probable que gran parte se concrete. Cuando se revisan las implicaciones ambientales y sociales de cada proyecto individualmente, los que corresponden a cada sector y todos ellos en su conjunto, la magnitud y gravedad de los impactos ambientales y sociales razonablemente previsible son inmensos. Lo serían aun en el caso de que solamente entre un tercio y la mitad de las propuestas se ejecuten en la próxima década.

Los impactos ambientales principales, en un escenario tendencial, serían: (i) la deforestación (puede alcanzar de 25% a 40% de la región en 2041) por cambio de uso de la tierra para usos agropecuarios, mineros, petroleros, forestales y lagos artificiales, y (ii) la degradación de los bosques (entre 56% y 91% de la región en 2041). Además es evidente que habrá: (i) pérdida drástica de elementos del patrimonio biológico natural; (ii) contaminación de suelos y aguas por agroquímicos diversos, secuelas de la explotación de hidrocarburos y minería, residuos urbanos e industriales; (iii) alteración del régimen hidrológico amazónico tanto por la deforestación como por represamientos; (iv) aumento considerable de la contribución del Perú al fenómenos de cambio climático por

emisiones de CO2 y de otros gases por deforestación, degradación y lagos artificiales, y entre muchos otros, (v) la radicalización de procesos erosivos insidiosos y violentos especialmente en la selva alta.

Los impactos sociales directos serán considerables. Esas inversiones acelerarán e incentivarán la migración hacia la selva y por ende aumentará la densidad de población urbana sin servicios y aparecerán nuevos centros urbanos a partir de las áreas de servicio de las grandes obras. También aumentará la población rural sin tierra o sin tierra suficiente o adecuada. Los conflictos sociales se multiplicarán entre los actores amazónicos antiguos (indígenas, ribereños y colonos) y los nuevos, especialmente debido a las invasiones, y asimismo entre la población amazónica en general y el gobierno nacional, pues aumentarán considerablemente los problemas de salud y seguridad pública, la prostitución y el trabajo esclavo e infantil.

ambientales y sociales, los proyectos con mayor probabilidad de ser ejecutados son precisamente los que presentarán mayores impactos. O sea, en especial las carreteras y la explotación maderera, y también las hidroeléctricas, la minería y los hidrocarburos.

Para evitar la tendencia

Ante esas perspectivas hay algunas señales de cambio en unos pocos sectores del gobierno. El ministerio del Ambiente anunció la meta de “deforestación cero” a ser alcanzada en 2020. Aunque ese propósito es incuestionablemente deseable, lograrlo implicaría un Perú muy diferente del actual. Es decir, un Perú donde las leyes sean obedecidas por todos, ricos y pobres. Jamás país tropical alguno consiguió tal hazaña.

Pero hay que reconocer que una pequeña parte del gobierno está haciendo lo que debe para acercarse a la meta. Fue creado

“ SE HACEN CONSULTAS PÚBLICAS PARA TRIVIALIDADES, PERO NO SE CONSULTA A NADIE PARA CONCEDER LAS TRES CUARTAS PARTES DE LA SELVA A EMPRESAS PETROLERAS. ”

Los impactos sociales indirectos serán tan o más graves que los anteriores y están en su mayoría asociados a los impactos ambientales: la pesca y la caza disminuirán a niveles ínfimos y no atenderán las necesidades de alimentación de la población indígena y rural; la población urbana y rural sufrirá de falta de agua por destrucción o contaminación de las cuencas colectoras, pero también sufrirá inundaciones mucho más violentas e imprevisibles; las carreteras de penetración a la selva serán interrumpidas cada vez con más frecuencia por aluviones y derrumbes y, entre otros, el efecto invernadero provocará periodos de seca y de lluvias fuertes más intensos. Considerando en conjunto los impactos

el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático que ya dispone de recursos importantes para tentar conservar o usar sosteniblemente unos 54 millones de hectáreas de la selva. Como he dicho, lo avanzado en materia de áreas naturales protegidas y de territorios indígenas es substancial. Estas suman un poco más de 25% de la selva. Pero la mayoría de esas áreas no son de preservación permanente y pueden ser explotadas. Por eso se requiere hacerlo con gran cuidado implicando costos altos de capacitación. Además, esas áreas no están bien implementadas y carecen de personal y recursos. Por lo tanto, aún no existe una garantía de que esos bosques



serán conservados. Hay muchas otras medidas muy positivas recientemente tomadas, como la creación del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas o la idea de formar 600 indígenas como guardaparques y guardabosques. Pero es mucho más lo que falta a nivel nacional y regional para asegurar un grado de gobernanza suficiente como para vislumbrar alcanzar la meta de este gobierno.

Tanto más que los 500 a 1,000 millones de dólares que con suerte puedan reunirse en una década para frenar la deforestación y la degradación de la Amazonía peruana, el Estado deberá enfrentar los impactos de las obras públicas y privadas creadas para facilitar su explotación, es decir, de 50,000 a 80,000 millones de dólares.

Para contrarrestar el peso de tanto dinero y especialmente de la propaganda desarrollista que se le asocia para cautivar al pueblo, hay que apelar a la educación y la conciencia cívica, que son fundamentales pero de lenta maduración. Ojalá también pueda aumentarse la inversión en conservación de bosques mediante mecanismos de compensación por fijación y captación de gases de efecto invernadero que están siendo estudiados a nivel internacional.

De cualquier modo, los años venideros de la selva serán de lucha intensa y el resultado va a depender de una participación social bien informada, muchísimo más activa que en la actualidad.



El eslabón perdido del “boom” agroexportador

Siete de cada diez toneladas que consume el mercado nacional provienen de la pequeña agricultura, pero esta actividad recibe escaso presupuesto y atención del Estado

Las políticas agrarias se han concentrado en priorizar la exportación a los mercados globales y han dejado de lado a la pequeña agricultura que sigue excluida del crecimiento económico. El presupuesto para el sector agrario se ha concentrado cada vez más en el gobierno central. Esto genera un gran impacto social debido a que los hombres y las mujeres del campo viven en zonas rurales donde se concentra la pobreza. Si se quiere generar el bienestar para más peruanos, ¿cómo puede obviarse a la pequeña agricultura? Algunas respuestas en este artículo.



• Foto: Sebastián Castañeda

Epifanio Baca Tupayachi → *Economista, coordinador del Programa de Vigilancia Ciudadana. Grupo Propuesta Ciudadana.*

En los últimos 15 años la estructura económica y social del país ha procesado cambios significativos. La economía viene creciendo de manera sostenida casi por una década, generando dinamismos económicos localizados en Lima y en otras regiones del país, especialmente de aquellas ubicadas en la franja costera¹, lo que ha contribuido a disminuir la pobreza en el medio urbano. En contraste, hay otras regiones que

han quedado relativamente excluidas de este proceso y donde la pobreza rural prácticamente no ha retrocedido², como ocurre en las comunidades rurales de la sierra y la selva del país.

La conflictividad social en el país es creciente y está asociada a la expansión de las grandes inversiones para la explotación de los recursos naturales, especialmente los minerales, en los Andes y la Amazonía, donde las comunidades locales ven afectados o amenazados sus derechos de acceso a recursos como el agua y la tierra que sustentan sus actividades económicas y productivas³. Las políticas económicas

¹ Quiñones, Nilton: "Evolución Económica de las regiones del Perú: Crisis y Post-crisis", informe de investigación. Grupo Propuesta Ciudadana, enero de 2011.

² INEI, *Evolución de la pobreza al 2009*, informe técnico. Lima, mayo 2010.

³ Según informes de la Defensoría del Pueblo los conflictos socioambientales representan prácticamente la mitad del total de conflictos identificados.

del actual gobierno han permitido que el crecimiento económico continúe, pero este es excluyente y genera desigualdad.

Tal escenario se reproduce en las políticas agrarias que privilegian la agroexportación y dejan de lado a la pequeña agricultura que abastece de alimentos al mercado interno, pero que no cuenta con suficientes servicios de asistencia técnica ni de crédito, tiene una escasa inversión pública y enfrenta altos costos de transacción para llegar al mercado. Por ello, ante un nuevo gobierno, cabe preguntarse: ¿Son las políticas agrarias y rurales actuales adecuadas para reducir la pobreza rural y mejorar las condiciones de vida de las familias campesinas? ¿A cuánto asciende el presupuesto público para la pequeña agricultura y cuáles son sus características?

El mito de la competitividad

Las políticas económicas y reformas estructurales implementadas por el gobierno de Alberto Fujimori en los años 90 significaron la liberalización de los mercados y privatización de las empresas públicas asegurando estabilidad de precios. En el sector agrario el rol del Estado se concentró en corregir las fallas del mercado

la prioridad es la exportación a mercados globales, los requerimientos de factores de producción (capital, tierra, agua, mano de obra) son mucho más exigentes en cuanto a eficiencia y competitividad. En tal sentido, aquella agricultura con buena dotación de factores de producción tendrá una probabilidad alta de insertarse con éxito en dichos mercados globales; mientras que la pequeña agricultura con escasos factores de producción tendrá escasas o nulas posibilidades para exportar, e incluso aprovechar los mercados nacionales. En suma, será excluida de los beneficios.

Estas políticas han tenido éxito en promover la agroexportación basada en grandes explotaciones agrarias con tecnología moderna y economías de escala. El Estado ha invertido ingentes recursos públicos en proyectos de irrigación en la costa –y también en infraestructura vial y portuaria– para satisfacer las necesidades de estas inversiones privadas. En cambio, para la pequeña agricultura ubicada en los Andes y en la Amazonía, los resultados no han sido buenos: allí persisten altos niveles de pobreza, de desnutrición infantil y mortalidad materna, y los niveles de productividad agraria siguen siendo bajos. Todo esto demuestra el enorme atraso de las zonas rurales.

“ EL PRESUPUESTO DE APERTURA DE 2010 PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA FUE 2 MIL 114 MILLONES DE SOLES, EQUIVALENTE AL 2,6% DEL PRESUPUESTO NACIONAL. ESTO FUE MENOR DEL TOTAL ALCANZADO EN 2008 Y 2009. ”

(en acceso a información, desarrollo de los mercados, asistencia técnica, entre otros), implementar políticas sociales para reducir la pobreza rural y contribuir a la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales con reglas claras que incentiven su uso eficiente.

En esta línea de política agraria en donde

Con el retorno a la democracia a partir del año 2000 la situación descrita para el sector rural no ha cambiado en lo sustancial. La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, aprobada en 2004 durante el gobierno de Alejandro Toledo, no pasó de ser una propuesta interesante que no llegó a implementarse debido al pensamiento liberal hegemónico que reinaba en el

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y a la falta de respaldo político.

Con el gobierno aprista esta línea de política agraria se mantuvo y adquirió —a través de las políticas inspiradas en la teoría del Perro del Hortelano— un carácter más desfavorable para las comunidades nativas de la selva y las comunidades campesinas de la sierra, como lo evidenciaron los decretos legislativos 1090 y 1064 que pretendían convertir las áreas forestales ocupadas por dichas comunidades en tierras de uso agrícola en favor de la inversión privada.

Al mismo tiempo, con la finalidad de facilitar la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el gobierno aprobó el decreto legislativo 997, conocido como el Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura (PESM) 2007-20011. Este documento tiene como eje principal la exportación de alimentos, sustentado en el incremento de la demanda mundial de alimentos principalmente de China e India y de biocombustibles, a cargo de grandes empresas agroexportadoras, que en un escenario óptimo articularían también a los pequeños productores a condición de insertarse en cadenas productivas.

Según el plan, el desarrollo de la pequeña agricultura se obtendría por medio del Eje Estratégico de Desarrollo Rural, cuyo objetivo es la focalización de la intervención en zonas de pobreza, principalmente de la sierra y la selva, para lograr que el pequeño productor agrario acceda a los servicios básicos y productivos. La implementación de la estrategia de desarrollo rural fue encargada al Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agorurural) que articuló otras intervenciones relacionadas con el desarrollo agrario rural (Pronamach, Prosaamer, Marenass) con los proyectos Sierra Norte, Sierra Sur, Aliados y Corredor Cusco Puno y Proabonos.

La concepción sobre desarrollo rural plasmada en la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural y en Agorurural tiene una aproximación más integral de la realidad rural, en donde además de las actividades agrarias incluye otras actividades generadoras de ingresos (el turismo, la artesanía, el comercio, pequeña agroindustria y otras). Sin embargo, en el

• Foto: Percy Ramírez / Oxfam



plano institucional la fusión de organismos al interior de Agorurural no logró una acción coordinada y, además, en su implementación mantiene el énfasis de inserción en los mercados, lo cual lleva a priorizar aquella gran agricultura con capacidad y recursos productivos para alcanzar dicho propósito. Mientras que la pequeña agricultura con menores recursos (poca tierra, sin riego, débil educación y tecnología tradicional) se queda virtualmente excluida de la acción priorizada del Estado y sin muchas posibilidades reales de mejora.

A esto se suma el fuerte sesgo recentralizador en el gobierno nacional, de diversas intervenciones del sector agrario –incluida la de Agrorural– que no son manejadas conjuntamente con los gobiernos regionales como parte del avance de la descentralización. Con frecuencia las políticas agrarias que van definiendo los gobiernos regionales de acuerdo a su realidad no concuerdan con las orientaciones que canalizan las direcciones regionales agrarias más vinculadas al Ministerio de Agricultura⁴.

Recursos en la mira

El presupuesto público total y el de inversiones para la pequeña agricultura han sido calculados considerando el presupuesto de la función agraria o agropecuaria, pero no el monto de los grandes proyectos de riego ubicados en la costa⁵. Los datos del presupuesto y del gasto ejecutado han sido obtenidos del portal de Transparencia Económica del MEF.

Para el año 2010, el presupuesto de apertura⁶ para la pequeña agricultura fue de 2 mil 114 millones de soles, equivalente al 2,6% del presupuesto nacional total. Este porcentaje significa una disminución en la participación relativa del presupuesto agrario comparado con el 3,2% del total alcanzado en los años 2008 y 2009, lo que demuestra la recentralización del presupuesto en el gobierno nacional⁷.

El gasto de inversión pública total ejecutado por los tres niveles de gobierno en el periodo 2005-2010 pasó de 4 mil 134 millones de soles a 24 mil 610 millones de soles, es decir se multiplicaron por 5,9 veces. En el mismo periodo el gasto de inversión para la construcción y mantenimiento de carreteras (función transporte) aumentó en 8,7 veces. En cambio, la inversión pública para la pequeña agricultura creció a una velocidad menor y se multiplicó por 3,8 veces, lo cual demuestra que este sector ha perdido peso en las inversiones ejecutadas, pasando de 11,7% en 2005 a 7,5% en 2010. Esto ocurre tanto en el gobierno nacional como en los gobiernos subnacionales (ver gráfico 1). La diferencia se explica porque los tres niveles de gobierno priorizaron la construcción y mejoramiento de carreteras y los porcentajes de ejecución del gasto en la función agraria son comparativamente más bajos.

En cuanto a la composición del presupuesto agrario para pequeña agricultura por tipo de gasto, el 82% en promedio se destinó para gasto de capital que a su vez casi en su totalidad están conformados por el rubro de inversiones, y solo el 18% restante para gasto corriente o pago de planilla en el periodo 2006-2010. La participación creciente de las inversiones en el presupuesto agrario es una tendencia que empieza en los años 2005 y 2006 asociado al crecimiento económico y en especial a las transferencias del canon a las regiones.

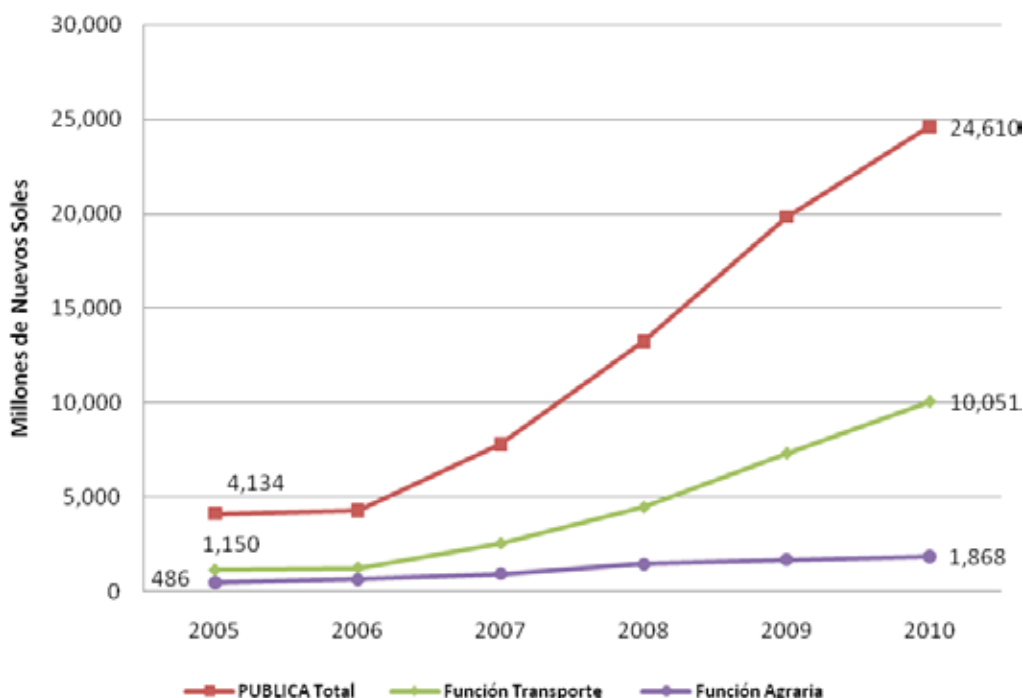
⁴ Un claro ejemplo de ello se encuentra en el Cusco, tal como está ilustrado en el estudio de De la Torre, y Villafuerte: “Balance de la política agraria e inversión pública en la región Cusco y propuesta de políticas para el desarrollo de los productores agroecológicos”, enero 2011.

⁵ Esta definición metodológica corresponde al estudio “Políticas públicas y presupuesto para la pequeña agricultura en el Perú”, informe de investigación, Grupo Propuesta Ciudadana, 2011.

⁶ En esta parte utilizaremos los conceptos de Presupuesto de apertura, Presupuesto modificado y ejecución de gasto que corresponden a tres etapas en el proceso presupuestario.

⁷ La Pequeña Agricultura en el Perú, un sector importante pero históricamente postergado. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, febrero 2011.

Gráfico 1. Inversión pública ejecutada por funciones: 2005-2010

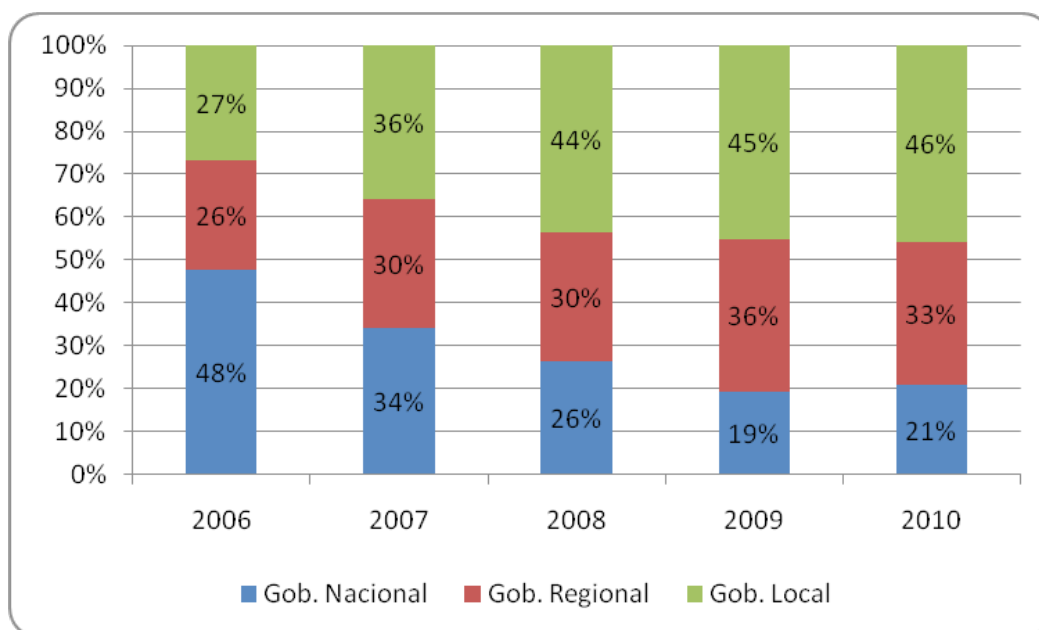


Fuente: MEF.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

El financiamiento del presupuesto público agrario está basado en recursos determinados y ordinarios. Los recursos determinados que financian a los gobiernos locales y regionales tienen como principal componente el canon y las regalías mineras, el canon petrolero y gasífero, mientras que los recursos del Foncomún tienen un rol secundario. Los recursos ordinarios provienen del tesoro público y financian principalmente al gobierno nacional y en

menor medida a los gobiernos regionales. Por otro lado, en el período 2006-2010 el presupuesto para gastos de capital de los gobiernos subnacionales aumentó en términos relativos y absolutos, mientras que el del gobierno nacional disminuyó. La participación de los gobiernos locales pasó de 27% en el 2006 al 46% en 2010, mientras que la del gobierno nacional cayó de 48% a 21% en ese mismo lapso (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Distribución del gasto de capital (PIM) para pequeña agricultura por niveles de gobierno: 2006-2010 (%)



Fuente: MEF.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

¿Y a dónde van las inversiones agrarias? En el último quinquenio, la inversión agraria ha sido dirigida principalmente a mejorar el acceso y la eficiencia del uso de los recursos hídricos para la actividad agraria, mediante proyectos de construcción y mejoramiento de sistemas de riego. También se ha destinado a actividades relacionadas con la planificación y promoción agraria.

En el período 2005-2010 las inversiones ejecutadas en los grandes proyectos de riego en la costa no fueron muy grandes, ascendieron a 441 millones de soles, lo que representa el 6% del total de inversiones agrarias ejecutadas. Sin embargo, no

hay que perder de vista que en el pasado dichos proyectos demandaron al Estado inversiones por unos 5 mil millones de soles⁸, y que para los próximos años los proyectos Olmos-Tinajones, Chavimochic III, Chinecas, Majes-Siguas II y Chira-Piura, tienen inversiones programadas por un total de 6 mil 32 millones de soles, según el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Este monto es similar al de la inversión ejecutada en los últimos cinco años para la pequeña agricultura: 7 mil 116 millones de soles.

El desempeño de los tres niveles de gobierno en la ejecución de las inversiones

⁸ Reporte Nacional 3 Vigilancia de la descentralización. Grupo Propuesta Ciudadana, marzo 2004, p. 24.

agrarias presupuestadas es diferenciado. El gobierno nacional muestra mayor porcentaje de ejecución del gasto, con un promedio de 70% en el período 2006-2010. Mientras que en ese lapso, los gobiernos regionales y locales ejecutaron en promedio 55% y en 2010 mejoraron su desempeño con 70%.

Junto a lo anterior, vemos que el gasto de inversión agraria ejecutada y acumulada en todos esos años por los gobiernos locales aumentó en 229%, pasando de 247 millones de soles en 2006 a 815 millones en 2010. El de los gobiernos regionales aumentó en 130% y el del gobierno nacional mantuvo un monto similar en el mismo período. Pese a los avances, aún hay dificultades en la ejecución del gasto de inversión⁹.

de los pequeños productores y asegurar un manejo sostenible de sus recursos naturales y de la agrobiodiversidad.

Los pequeños avances en la disminución de la pobreza rural están referidos a la pobreza monetaria, medida por el aumento en el gasto de las familias producto de la acción de los programas sociales como parte de la estrategia Crecer¹¹. Sin embargo, la pobreza en el medio rural es de carácter estructural y está asociada con los bajos ingresos que permite el minifundio con incipientes niveles de productividad, con los altos índices de desnutrición infantil y baja calidad educativa. Para atacar estas causas se requiere de estrategias específicas, de mayores recursos presupuestales y de voluntad política para implementarlas, lo que no hemos visto estos años.

“ EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA ESTÁ RELACIONADO CON TRES DESAFÍOS: DISMINUIR LA POBREZA RURAL, LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y HACER FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO ”.

Políticas insuficientes

Aun cuando la inversión pública agraria –así como la inversión en servicios básicos para el medio rural¹⁰– ha aumentado en los últimos cinco años, el déficit de infraestructura en el medio rural es grande en lo referido a agua y saneamiento, electrificación rural, riego, caminos rurales, conservación de suelos y reforestación. Las inversiones agrarias que priorizaron la construcción de infraestructura de riego son necesarias pero son insuficientes para mejorar la productividad y la competitividad

Por otra parte, las estadísticas oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) reportan una población rural de 24%, una cifra que dista mucho del 40% que identifican diversos estudios como los de la ONG Cepes. Esto revela la poca importancia que el Estado le da al tema y el consiguiente impacto en la insuficiente asignación presupuestal. Los recursos destinados para las zonas rurales tienen un carácter regresivo, no guardan relación con los Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ni con el Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹². Esta característica se reproduce en el presupuesto público

⁹ Este tema es abordado en los Reportes de Vigilancia de la descentralización, balance de los años 2007 al 2009.

¹⁰ Nos referimos a las inversiones en agua y saneamiento, caminos rurales, electrificación rural y comunicaciones.

¹¹ Entre los principales tenemos al Programa Juntos, Vaso de leche, Comedores populares. Ver también la *Revista Agraria* 126, de febrero 2011.

¹² Narváez, Juan; presentación en power point, febrero de 2011.

para la pequeña agricultura, el cual tampoco considera las altas tasas de pobreza rural en departamentos como Huancavelica (83,9%), Apurímac (74,8%) o Cusco (61,9%). Estas regiones tienen un presupuesto per cápita agrario muy por debajo del promedio nacional que es de 300 soles¹³.

Los pequeños productores tienen un rol de gran importancia en el abastecimiento de alimentos en el país: siete de cada diez toneladas que consume el mercado nacional provienen de la pequeña agricultura¹⁴. Pero las políticas públicas y el presupuesto orientado a este importante sector están disminuidos por la hegemonía de las políticas de agroexportación concentradas en la costa.

Los programas y proyectos que se gestionan desde Agrorural en el marco de la estrategia Crecer Productivo, recogen experiencias exitosas validadas por el Estado en la promoción del desarrollo rural, pero su alcance es limitado porque tienen escaso presupuesto y no cuentan con respaldo político¹⁵. A la hora de las decisiones importantes se impone la lógica de las grandes inversiones, incluidos los cultivos a gran escala para biocombustibles y la introducción de semillas transgénicas. Los intereses asociados a las grandes inversiones mineras que requieren tierras

y afectan ingentes cantidades de agua se imponen frente a las actividades económicas locales como la agricultura, la ganadería, el turismo rural, que dan empleo a hombres y mujeres.

En medio de este panorama preocupante, hay dos hechos importantes que están influyendo a favor de la pequeña agricultura en los últimos años. El primero es el movimiento de la gastronomía que desde la ciudad no solo genera una creciente demanda por alimentos sanos, orgánicos, sino que ve a los agricultores como un eslabón clave en la cadena de valor como guardianes de la agrobiodiversidad y los considera como un aliado estratégico para el crecimiento futuro del negocio. (ver columna de Rolando Arellano, página 40).

El segundo es el cambio climático y sus efectos que están ingresando progresivamente en la agenda pública en razón de que el Perú es uno de los países más afectados, principalmente sus territorios rurales que concentran la agrobiodiversidad que es la base de la seguridad alimentaria. Por ello, hay una exigencia creciente para que el gobierno nacional y los gobiernos regionales implementen estrategias y políticas, además de que destinen presupuesto para acciones de mitigación y sobre todo adaptación al cambio climático.

EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA LA PEQUEÑA AGRICULTURA TAMPOCO SE CONSIDERAN LAS ALTAS TASAS DE POBREZA RURAL EN HUANCAVELICA (83,9%) O APURÍMAC (74,8%).

¹³ La Pequeña Agricultura en el Perú, un sector importante pero históricamente postergado. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, febrero 2011.

¹⁴ “La pequeña agricultura en el Perú: ¿qué produce y qué recibe?”. En *La Revista Agraria* 22, diciembre de 2000. CEPES.

¹⁵ Otro ejemplo de un programa con resultados conocidos es Sierra Productiva, el cual pese haber sido anunciado en el plan de acción del gobierno sólo ha recibido exigüos recursos del Mides.



La agricultura familiar y sus retos

En base a lo expuesto consideramos que el desarrollo de la pequeña agricultura está íntimamente relacionado con tres desafíos: disminuir sustancialmente la pobreza rural, la inseguridad alimentaria y hacer frente a los efectos del cambio climático.

En este marco, los lineamientos de política más específica deben considerar el aumento sustancial en el gasto público destinado a la pequeña agricultura mediante la implementación de programas en infraestructura de riego de pequeña escala, riego tecnificado, conservación de suelos y reforestación, incorporando de manera explícita la equidad de género en el diseño e implementación de los mismos.

También debe promoverse la formación de capacidades organizativas de los pequeños productores como un requisito para

acceder a servicios de asistencia técnica, transferencia de tecnología, servicios financieros y lograr articularse al mercado mediante cadenas productivas.

Es importante fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales y regionales y garantizar mecanismos para que los proyectos y programas sean ejecutados por instituciones con experiencia en la gestión de proyectos de desarrollo agrícola y rural, con un “enfoque de demanda” para asegurar el protagonismo de los hombres y mujeres del campo.

El gobierno nacional y los gobiernos subnacionales deben implementar políticas articuladas de gestión sostenible de los recursos naturales, en las que se le asigne a la sede central un rol normativo y a las instancias regionales el poder de aplicarlas en su territorio. A nivel local, resulta primordial y urgente promover modalidades de monitoreo de las fuentes de agua que permitan producir alimentos sanos para el país.

La fuerza económica de la gastronomía

Rolando Arellano C.

→ Director de Arellano Marketing

La gastronomía peruana se ha convertido en un movimiento de importancia sorprendente, no solo por la rapidez de su crecimiento, sino también porque se origina en una actividad considerada antes como modesta y secundaria por nuestra sociedad. Su importancia sorprende incluso más porque, como lo empezamos a ver en investigaciones hace ya algunos años, se ha convertido en uno de los pilares de la recuperación de la autoestima nacional, tan venida a menos con los periodos de crisis económica y social que caracterizaron a las últimas décadas del Perú del siglo pasado.

Sin desmerecer esta importancia cultural y simbólica, nuestra formación de investigadores nos planteaba siempre la duda sobre la sostenibilidad de este movimiento. ¿Podrá la gastronomía peruana perdurar en el tiempo? ¿Tiene bases suficientemente sólidas para convertirse en un movimiento autosostenible cuando pase la euforia de las primeras impresiones? Felizmente, estas y otras dudas similares pudieron disminuir con el estudio que la Sociedad Peruana de Gastronomía (Apega), con financiamiento de Oxfam, nos solicitó hace unos meses.

En efecto, el estudio realizado nos mostró que la fuerza de la gastronomía peruana no se encuentra solamente en su aspecto cultural, sino en su capacidad de generar una red de conexiones económicas inmensa dentro y fuera del país. Como lo dijimos ya alguna vez, detrás de cada cebiche o lomo saltado servido en las mesas peruanas o extranjeras existe un mundo de actividades. El campesino que sembró las papas, cosechó los limones o crió los terneros, el pescador que consiguió el pescado, el camionero que llevó estos productos



LA GASTRONOMÍA MOVILIZA MÁS
DE DOCE MIL MILLONES DE SOLES AL AÑO



a la ciudad, el mayorista que los distribuyó a los mercados, supermercados o industrias, el vendedor del puesto o la bodeguita que los vendió, y la cocinera que le dio el plato al mozo que lo puso en su mesa, conforman una red de casi dos millones de peruanos –o cinco millones, si contamos a sus familias– que dependen del sector de la alimentación. Así, uno de cada cinco peruanos comemos (o, en su término familiar, haciéndole honor al lugar del origen de la papa, papeamos) y vivimos haciendo que otros coman.

Pero además de ello, paralelamente existen otras actividades ligadas a la gastronomía peruana, como son las escuelas de formación de especialistas culinarios (presentes no solamente en Lima sino en la mayoría de ciudades importantes del interior), la industria proveedora de avíos para la restauración (muebles, manteles, lavado, etc.) y los trabajos alrededor de la industria editorial sobre gastronomía, que ha tenido tantos éxitos a nivel internacional. Y aunque no los hemos incluido en nuestros datos cuantitativos, conviene mencionar a otros que también participan de esta red aunque más indirectamente, como los comerciantes que vendieron las semillas, los empleados del banco que financiaron a los agricultores, o incluso los compositores de la música que se difunde en los restaurantes y que reciben un ingreso por ello.

Algunos científicos dicen que solo existe lo que puede medirse. El haber encontrado que la gastronomía peruana (con las licencias del caso para las estimaciones de una actividad tan diversa y poco estudiada) moviliza más de doce mil millones de soles anualmente, no nos deja duda de que esa actividad existe económicamente, es fuerte y tiene bases para seguir creciendo.

• Foto: Percy Ramírez / Oxfam





La asimetría del modelo

El resurgimiento de los latifundios genera una posición de “dominio de mercado” que puede dar lugar a abusos. Esto podría desencadenar nuevos conflictos y rechazo a megaproyectos como Olmos

En el país, la concentración de tierras productivas en unas cuantas manos puede servir como muestra de la expansión del sector privado en los últimos años. El problema es que este fenómeno también explica el porqué de las tensiones y conflictos que se generan en el sector agrícola, debido a la existencia de oligopolios que imponen precios a los pequeños productores. Esta es la ironía de un modelo que atrae el crecimiento económico y a la vez genera desigualdad.



• Foto: Julio Angulo

Francisco Durand

→ *Profesor principal de Política de la Universidad de Texas, investigador del poder económico.*

A partir de los grandes cambios que ocurrieron en Latinoamérica desde 1980, década en que se instala la democracia y se introduce el modelo de libre mercado, numerosos expertos se han preguntado cómo avanzamos en esta “búsqueda” por respetar libertades políticas, desarrollar una economía estable y dinámica, con buenos salarios y oportunidades para todos, y lograr una verdadera justicia¹.

Treinta años después han aparecido otras

interrogantes más críticas, centradas en torno a la situación concreta de los actores sociales y en cómo son impactados por el modelo económico, lo que ha iniciado un gran debate. Esta línea crítica se apoya en movimientos sociales y candidaturas alternativas.

Ante este reto, los defensores del modelo económico reanudan sus esfuerzos por evitar el “cambio de rumbo”, en tanto atribuyen la falta de logros a ineficiencias del Estado y no del mercado. Para ellos, el “chorreo” ya estaría sintiéndose en todos los sectores y rincones, y si además se crea un Estado moderno, y los pobres pasan a ser “emprendedores”, se habrá

¹ Ver Charles H. Blake, *Politics in Latin America*, Houghton Mifflin, New York, 2009.

cruzado el umbral al desarrollo. Sostienen que las corporaciones contribuyen a este proceso al brindar empleo y ser social y ambientalmente responsables, por lo cual esta dinámica no debe ser interrumpida, pues los logros se deben fundamentalmente a la “estabilidad de las reglas del juego”.

Sobre este paradójico Perú, en tanto es “un éxito económico”, vale hacer algunas reflexiones.

Capitalismo peruano, la evolución

Cada país tiene su propio ritmo y es dueño de sus problemas. El Perú viene experimentando con la democracia desde 1980. Tuvo un retroceso al autoritarismo en 1992 (con el endurecimiento del régimen de Fujimori), se redemocratizó y descentralizó en 2000, pero pronto aparecieron serios problemas: no se desarrolló un sistema estable y representativo de partidos, un reconocimiento de la sociedad civil popular, particularmente de los pueblos indígenas, y se desarrollaron ciclos de protestas ignoradas primero y luego reprimidas por el Estado.

En materia económica, se insertó una versión extrema del Consenso de

gradualmente un aumento notable del consumo interno, aunque funciona con empleo de baja calidad y poca formalización empresarial. En cuanto al impacto en los actores, es obvio que el sector privado y las grandes empresas han sido los primeros y principales beneficiarios del nuevo modelo y los que han logrado mayores privilegios y protección del Estado.

Fortalecimiento privado

En el Perú, el cambio de modelo económico fue un proceso peculiar en sus tendencias y ritmos, en tanto no se inició de golpe ni se aplicó por consulta. Empezó con altos y bajos, como resultado de un ir y venir de fuerzas que lo apoyaban o rechazaban. Avanzó lentamente desde 1978, se aceleró un tanto en 1980 y se detuvo en 1984. Luego, se volvió al desarrollismo en 1985. En 1990, en plena crisis, se introdujo bruscamente y se aceleró con el autogolpe de 1992 con cientos de decretos legislativos.

La toma de decisiones favoreció la expansión del sector privado y las corporaciones, y la concentración del poder económico, allanando el terreno para provocar una mayor influencia privada en la esfera pública y los medios de comunicación.

DIEZ GRANDES GRUPOS DE PODER ECONÓMICO NACIONAL Y TRANSNACIONAL CONCENTRAN 198,682 HECTÁREAS DE TIERRA ALTAMENTE PRODUCTIVA. UNA CIFRA RÉCORD.

Washington a partir de 1990. A pesar de las consecuencias sociales del *shock*, las reformas lograron derrotar la inflación y generar crecimiento. Sin embargo, este ha sido principalmente un modelo primario-exportador y altamente dependiente del mercado internacional. Los principales agentes y los mayores exportadores son las grandes empresas. Ha ocurrido

El cambio de modelo que se intentó con distintos tipo de régimen (democrático desde 1980, con condiciones primero semiautoritarias y luego dictatoriales de 1992 a 2000; seguida de una redemocratización), tuvo siempre características autoritarias: 1) Todas o casi todas las reformas fueron introducidas por decreto, “desde arriba”, sin consultas populares o un rol muy activo

del Congreso, institución ignorada por el Ejecutivo o influida por el *lobby* privado. La manera cómo se aprobó el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, en una de las últimas sesiones de la legislatura 2005-2006 (28 de junio de 2006), fue bastante representativa de sus carencias participativas. 2) Desde 1990 hasta hoy, todos los ministerios económicos se han puesto en manos de empresarios o técnicos vinculados a los organismos financieros internacionales o entidades privadas.

No sorprende entonces que bajo esas condiciones, y dada la permisividad de las políticas y de la práctica del Estado, se haya expandido aceleradamente el sector privado y se hayan formado grandes oligopolios y oligopsonios extranjeros y nacionales (Alicorp en harinas, Gloria en lácteos y azúcar, Telefónica en telefonía fija, LAN en transporte aéreo y otros). Desde 1975 al 2000 se redujo la participación del capital estatal en el PBI de 21% a 6%, y el de las cooperativas de 8% a 0%.² En paralelo, el Estado fomentó deliberadamente una concentración de poder económico, incentivada primero con privatizaciones al mejor postor, y luego con generosas exoneraciones tributarias (Decreto Supremo 120-94-EF) en el caso de fusiones. Entre 1994 y 1998, por ejemplo, se dieron 1558 fusiones por un valor de S/. 62 mil millones, que generaron pérdidas tributarias por varios cientos de millones de dólares.³

Dinámica en el agro

Pasemos a estimar si estas tendencias generales se ponen en evidencia en el agro, donde tenemos mayor polaridad socioeconómica, ya que en este sector encontramos desde grandes propietarios y corporaciones hasta humildes campesinos y comuneros, y en el medio están situados pequeños productores articulados a cadenas productivas.

La dinámica capitalista en el campo avanzó lentamente desde 1980 con las parcelaciones por iniciativa privada, pero pegó un salto con Fujimori al emitirse el Decreto Supremo 011-91-AG (que permitía la transferencia libre de la propiedad de la tierra) y acelerarse la decisión inconsulta de capitalizar la deuda agraria de las cooperativas azucareras vía la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), para luego venderla a privados. Este proceso privatista y concentrador fue estimulado a partir de 2002 por la súbita y extraordinaria mejora de los términos de intercambio (alta demanda y buenos precios internacionales), y más recientemente por la acelerada integración al Brasil, que empuja la producción de biocombustibles y la exportación de energía.

Durante el gobierno de Alan García, neoliberal en extremo, se observa una hiperconcentración de tierras, e incluso un

CASI TODAS LAS REFORMAS FUERON INTRODUCIDAS POR DECRETO, “DESDEARRIBA”, SIN CONSULTAS POPULARES O UN ROL MUY ACTIVO DEL CONGRESO, INSTITUCIÓN INFLUIDA POR EL LOBBY PRIVADO.

² Cálculos actualizados por Humberto Campodónico en 'Perú 1950-2000: el péndulo de las inversiones'. *La República*, 30 de noviembre, 2009.

³ Campodónico, Humberto, 'Cristal de Mira: 2002–2006, La economía peruana bajo la lupa', p. 181, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 2006.

• Foto: Julio Angulo



cambio de discurso, en tanto la tendencia privatista y extractivista ha sido justificada por el propio presidente, quien llamó a los defensores de la propiedad comunitaria ‘perros del hortelano’, que no comen ni dejan comer.⁴

Como resultado de estas políticas y apoyos, ha reaparecido el latifundio en la costa y sierra, aunque con nuevos rostros. En tanto, muchos latifundistas tienen variados orígenes, indicio de que se ha “democratizado” la clase terrateniente. Los

problemas que genera esta concentración de poder, sea cual fuere su origen, son similares a los del pasado, aunque junto al poder directo como productores también se muestra el poder indirecto como compradores.

El cuadro nro. 1 nos indica que diez grandes grupos de poder económico nacional y transnacional concentran un total de 198,682 hectáreas de tierra altamente productiva. El promedio es de casi 19,682 hectáreas por grupo, cifra récord.

⁴ Alan García, ‘Síndrome del perro del hortelano’, *El Comercio*, 28 de octubre de 2008.

Cuadro 1. Concentración de tierras por grupos de poder económico (2010)

Grupo/empresa	hectáreas	producto	ubicación	total hectáreas
1. Grupo Rodríguez /Gloria:				59,593
- Casa Grande	29,393	azúcar	Trujillo	
- San Jacinto	16,000	azúcar	Santa	
- Cartavio	11,000	azúcar	Trujillo	
- Chiquitoy	3,200	azúcar	Trujillo	
2. Grupo Romero:				29,900
- Caña Brava	7,000	azúcar	Piura	
- Palmas del Espino	12,300	palma	Tocache, San Martín	
- Palmas del Shanusi	7,000	palma	Barranquita, San Martín	
- Agrícola Caynarachi	3,200	palma, cacao	Lamas, San Martín	
- Huando	400	frutales	Huaral	
3. Grupo Camposol (Dyer y grupo noruego)*				25,000
- Camposol Holding	9,719	espárragos	Chavimochic	
- Camposol Holding	3,000	mango, vid	Piura	
- Camposol Holding	?	frutas, veget.	Chao	
4. Grupo Oviedo:				21,800
- Pomalca	10,000	azúcar	Chiclayo	
- Tumán	11,800	azúcar	Trujillo	
5. Grupo Wong:				17,200
- Paramonga	10,000	azúcar	Barranca	
- Andahuasi*	7,200	azúcar	Tambo, Arequipa	
6. Grupo Manuelita:				12,889
- Manuelita	3,789	azúcar	Chavimochic	
- Laredo	9,100	azúcar	Virú	
7. Grupo Bustamante:				7,600
- Andahuasi **	7,200	azúcar	Huaura	
- Agrícola Mochica	400	mango, limón	Lambayeque	
8. Grupo Huancaruna:				7,700
-Pucalá	6,500	azúcar	Trujillo	
-Tinajones	1,200	azúcar	Tinajones	
9. Grupo Maple:				12,000
Maple	12,000	azúcar	Piura	
10. Grupo Chlimper				
Agrokasa	4,435	espárragos	Ica	
Total general				198,682

* Según la propia empresa el total de hectáreas llega a 25,000 a 2010. Ver www.camposol.pe

** En disputa, los grupos Bustamante y Wong luchan por el control.

Elaboración propia. Fuentes: *La Revista Agraria* (junio 2009), *América Economía Perú* (septiembre 23, 2009), entrevistas a gerentes, fuentes periodísticas y portales de internet consultados en 2011.

• Foto: Percy Ramírez



Los que participan en este proceso no son solo viejas familias de origen europeo que han gozado de fortuna y educación privilegiada. Ahora encontramos empresarios “emprendedores” que han sido objeto de reconocimiento como “héroes del desarrollo”: los Rodríguez de Arequipa (con más de 59,000 hectáreas en cuatro grandes ex haciendas, responsables del 45% de la producción nacional de azúcar); los Wong, de origen limeño y popular (con 17,200 hectáreas, algunas en pugna con el grupo Bustamante de Arequipa, ver caso Andahuasi). Asimismo, están los grupos provincianos Oviedo (que gracias al Estado ha obtenido control de dos grandes ex haciendas, aunque está en pugna con Gloria), y Huancaruna (principal comprador y exportador de café del país). El capital extranjero está representando por Camposol (principal exportador de espárragos, integrado por el grupo Dyer y capitales noruegos), el grupo colombiano Manuelita y el norteamericano Maple.

También hay viejos rostros con nuevas tierras. Hasta 1968, los Romero tuvieron cinco grandes haciendas y otros fundos

que concentraban 103,991 hectáreas, de las cuales solo 7,037 estaban sembradas; todas fueron expropiadas.⁵ Hoy son los principales terratenientes amazónicos, con tres plantaciones de palma aceitera que suman 23,500 hectáreas, a las que se añade la ex hacienda frutera Huando de 400 hectáreas. Los Romero han vuelto a Piura. En una sola operación han comprado al gobierno regional (a precios bajos) 7,000 hectáreas para producir azúcar y etanol que, coincidentemente, están bien irrigadas.

Consecuencias sociales y políticas

Este nuevo agro concentrado y modernizado provoca no pocas tensiones y numerosos conflictos. La tesis que sustentamos es que surgen de la aplicación del nuevo modelo y la manera concreta como ha funcionado (o dejado de funcionar) el sistema político. Este último fenómeno, a su vez, tiene dinámicas distintas según el espacio en que ocurra: hay más cambios políticos a nivel regional que a nivel nacional. En Lima, quienes tienen propuestas alternativas o protestan no gozan, a diferencia de los latifundistas, del mismo nivel de acceso e influencia en el Estado. Sin embargo la elección de Ollanta Humala podría cambiar esta situación.

Dada esta realidad, se ha desatado un debate sobre la concentración de tierras. El principal argumento es que genera una posición de “dominio de mercado” que puede dar lugar a abusos. Curiosamente, en 2008 el Apra presentó el proyecto de Ley nro. 3194 proponiendo un límite de 40,000 hectáreas.⁶ Más curioso aun es

⁵ Mariano Valderrama y Patricia Ludmann. *La oligarquía terrateniente ayer y hoy*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 75-102. Lima, 1979.

⁶ Ver al respecto el artículo ‘¿Limitar o no limitar?’, *La Revista Agraria* (julio 2010) y la conferencia de Andrés Luna Vargas: ‘De la concentración de tierras al neolatifundio’, Lima, Instituto del Perú (junio 21, 2010).

que la tendencia concentradora se hizo más rápida. Cuando entró a debatirse el proyecto, el grupo Gloria había llegado a tener casi 60,000 hectáreas.

La cuestión del impacto de los latifundios exportadores tiene otras aristas que conviene identificar. Un tema clave es que la condición monopsónica u oligopsónica (concentración de la producción y poder de compra al punto de tener capacidad para fijar precios) de estos grupos, por ser los principales o únicos compradores de algodón (Romero y Textil Amazonas cuestionados por Conveagro)⁷, de café (Huancaruna, en este caso 35,000 familias) y de leche (Gloria, miles de familias ganaderas), les permite imponer precios bajos a miles de pequeños productores. Este problema se extiende a productores de pisco en Ica, tabaco en San Martín, aceituna en Arequipa, Moquegua, Pisco y Mogollón (Tacna); mango en Piura (San Lorenzo) y Lambayeque (Olmos); y plátano en Piura y Tumbes.

del país en el exterior. Afirman que solo ellos generan olas de inversión y proveen las mejores oportunidades de empleo. De ponerse límites, arguyen, se va a frenar la inversión o se van a ir del país. Gloria, por ejemplo, ha sostenido ese argumento, afirmando de modo desafiante: “No nos van a parar”.⁸

Identificamos cinco problemas más. Primero, existe descuido en el abastecimiento de azúcar para el mercado interno, ya que la preferencia es producir etanol para el mercado mundial (caso similar al gas de Camisea). Segundo, se acelera la destrucción ambiental y se afecta negativamente a los pueblos indígenas en la medida que se ignora el principio de “consulta previa”. Varios latifundios amazónicos ocasionan daño ambiental y amenazan territorios de comunidades (caso de Caynarachi).

Tercero, ocurre un mayor rechazo político a las grandes inversiones, en tanto se discute la conveniencia de las consultas

“LA PROPIEDAD COMUNITARIA ESTÁ EN RIESGO DE DESAPARECER O QUEDAR REDUCIDA Y DEBILITADA COMO NUNCA ANTES”.

Es obvio que estas dinámicas exportadoras y oportunidades de desarrollo de cultivos son promovidas por los latifundios, pero hay también una cuestión de cómo se obtiene y reparte el excedente.

Al respecto, los latifundistas sostienen que la concentración no conduce necesariamente al abuso, que el gobierno siempre debe regular o vigilar. Justifican la concentración aduciendo que permite economías de escala y desarrolla la capacidad competitiva

locales a los megaproyectos extractivo-exportadores, el respeto a los tratados con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las atribuciones de los gobiernos regionales para regular grandes inversiones, y la cuestión de cómo y en qué condiciones los pueblos afectados conceden la “licencia social para operar”. La regulación ha dejado de ser exclusividad del gobierno central y es ahora una cuestión también local y regional. Cuarto, también ocurren conflictos por la tierra entre inversionistas

⁷ Ver Conveagro: ‘Algodón peruano, concertación de precios, Indecopi y... la espera de justicia’. Lima, noviembre 2007.

⁸ Ver entrevista a las cabezas del grupo Gloria en revista *Poder* (septiembre 13, 2010).

• Foto: Flor Ruiz



(Andahuasi, Pomalca) y entre inversionistas y pequeños propietarios (Gloria disputa 400 hectáreas en Sausal).

Finalmente, la concentración de tierras en los valles se traduce automáticamente en concentración de poder social y político, lo que genera graves asimetrías, ya que la vida social en los valles está determinada por una, dos o tres corporaciones, lo que puede polarizarlas.

El futuro

En la medida que las tendencias privatistas y extractivistas se han asentado, que el proceso de concentración económica y de tierras continúa, y que a su vez esta dinámica sigue siendo estimulada

positivamente por el mercado internacional (sobre todo China y Brasil), va a aumentar la presión sobre los recursos naturales, sobre la tierra arable, el agua y el medio ambiente. La propiedad comunitaria está en riesgo de desaparecer o quedar reducida y debilitada como nunca antes.

Estas tendencias son difíciles de revertir por el poder material adquirido por grupos de poder y la importancia de sus conexiones con el mercado internacional. Por lo tanto, de seguir la tendencia aparecerán mayores conflictos socioeconómicos y socioambientales y mayor rechazo a los megaproyectos. Casos como Olmos y Majes II en el caso de las irrigaciones que favorecen a los grandes propietarios, o el proyecto hidroenergético Inambari,

que pese a que el gobierno ratificó la cancelación de la concesión temporal otorgado a Egasur, el conflicto aún sigue latente.

Lo que pase mañana dependerá en parte del nuevo gobierno y la composición del Congreso. El ciclo político puede determinar si se continúa como hasta ahora, sin variaciones con el modelo económico, o si se modifica, lo que dependerá de quiénes ocupan los puestos claves y qué orientaciones siguen (continuistas o a favor del cambio). El nuevo Parlamento va a tener más dispersión, pero también una mayor presencia de la izquierda y de los nacionalistas y es probable que estos acojan las demandas populares.

Del lado de las corporaciones, lo que va a ocurrir es un aumento considerable del *lobby* parlamentario. En la medida que se prevea un aumento de los conflictos sociales, se reforzarán las políticas de “responsabilidad social”. Hoy mismo se contratan cada vez más especialistas en conflictos y antropólogos para poder ejercer un “manejo del entorno”, pero si estos

fallan y se desarrollan movilizaciones las empresas reclamarán al Estado, o incluso desarrollarán por su cuenta mecanismos represivos.

No se descartan a nivel local y regional la aparición de caminos intermedios, vía pactos o acuerdos, pero ello dependerá del interés que puedan demostrar las grandes empresas, pues esto limitaría sus ganancias y disminuiría su margen de maniobra.⁹

• Foto: Sebastián Castañeda



⁹ Ver al respecto el artículo de Fernando Silva Abanto: ‘Pacto social para compartir la riqueza minera’, marzo de 2011.



El lado oscuro de un milagro económico

La agroexportación ofrece cifras para el asombro, pero su régimen laboral vuelve vulnerables a sus trabajadores. Urge el trabajo decente para superar la pobreza

Con la Ley de Promoción Agraria, de octubre de 2000, las exportaciones de productos como el espárrago crecieron notoriamente. Este mismo régimen, sin embargo, deja la puerta abierta para el recorte de derechos laborales que sorprendentemente es presentado como un “incentivo” para que el capital privado invierta en este sector. Es necesario un nuevo enfoque que incorpore mejores condiciones para los trabajadores dentro de la cadena de productividad y crecimiento.



• Foto: Percy Ramírez

Julio Gamero Requena

→ Economista, ex viceministro
de Empleo y Mype.

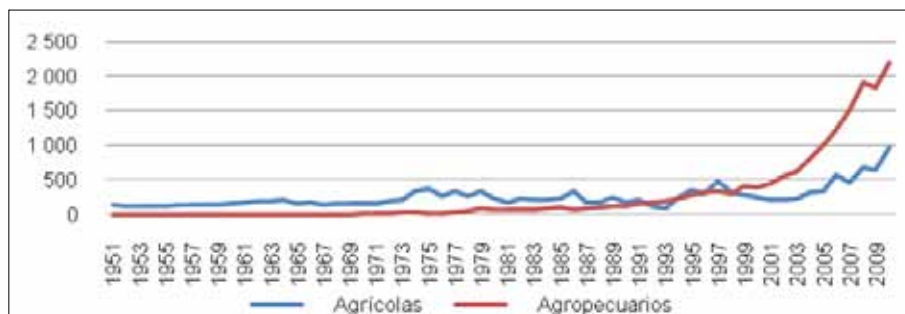
En los noventa empezó el llamado “boom” de la agroexportación. Las tradicionales exportaciones agrícolas –café, algodón, maíz– empezaron a ser desplazadas por flujos crecientes de otros productos a los que se denominó *no tradicionales*, destacando entre ellos el espárrago, las legumbres, las frutas y los cereales.

Si bien las exportaciones de productos agropecuarios *no tradicionales* (ver gráfico 1) comenzaron su tendencia ascendente en los noventa, fue a partir de la llamada Ley de Promoción Agraria N° 27360, de octubre de

2000, que dichas exportaciones aumentaron su tasa de crecimiento en forma exponencial. La referida norma alentó la presencia de la gran inversión en el sector agrario, al incorporar un régimen tributario más ventajoso que el del régimen general (15% de impuesto a la renta en vez de 30%) y un régimen laboral particular que supuso un menor costo de la contratación (ver gráfico 2).

Y si bien dicha normativa incorporó incentivos para la atracción del gran capital en las zonas de la costa, ello no fue suficiente para dinamizar al conjunto de la actividad agrícola. Más bien se ha constituido en un elemento que habría acentuado la diferenciación entre el denominado “agro moderno”, de agroexportación, y el “agro tradicional”, más orientado hacia el mercado interno y que descansa en la pequeña producción.

Gráfico 1. Exportaciones FOB, 1950 - 2010 (en millones de US\$)



Fuente: BCRP / Elaboración propia

Un régimen que no termina

Originalmente la Ley N° 27360 debía regir hasta diciembre de 2010, pero en 2006 su vigencia fue extendida hasta fines del año 2021¹. Esta ley preocupa a las organizaciones defensoras de los derechos laborales, pues puede transgredir derechos adquiridos y reconocidos formalmente, al extremo que fue objeto de una acción

de inconstitucionalidad planteada por el Colegio de Abogados de Ica en 2006. El Tribunal Constitucional (TC) desestimó dicha acción argumentando que, de acuerdo al artículo 103 de la Constitución de la República, “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de diferencias de las personas” (sentencia 00027-2006-PI/TC).

• Foto: Sebastián Castañeda



¹ Normas inicialmente transitorias se convirtieron en permanentes. Junto a este caso vemos el del D. Leg. 1086, que extiende el régimen laboral especial de la MYPE hasta 2015 y el régimen laboral de las exportaciones no tradicionales, D. Leg. 22342, que cumple 33 años en 2011.

Gráfico 2. Comparación entre el régimen laboral común y la Ley 27360 ²

	Régimen común	Ley N° 27360 (Oct. 2000)
Rasgos generales	Régimen común.	Régimen laboral de carácter especial y transitorio ³ , aplicable tanto a las personas naturales o jurídicas que desarrollarán cultivos y crianzas en el ámbito rural (con excepción de la industria forestal), como a las personas naturales o jurídicas que realizarán actividad agroindustrial.
Jornada de trabajo	Máximo 8 horas diarias o 48 horas semanales.	Jornadas acumulativas, solo se paga el sobretiempo cuando excede en promedio los límites máximos permitidos por la ley.
Remuneraciones	Salario no inferior a la Remuneración Mínima Vital. Además, Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y gratificaciones.	Remuneración no inferior a la Remuneración Mínima Legal, pero incluyendo las gratificaciones legales y la Compensación por Tiempo de Servicios
Vacaciones	Descanso vacacional de 30 días calendarios remunerados, por cada año de servicios.	Descanso vacacional de 15 días calendarios remunerados por cada año de servicios.
Gratificaciones legales	Dos gratificaciones al año: una en julio y otra en diciembre, con un monto en cada caso equivalente a la remuneración mensual que percibe el trabajador.	Se incluyen ambas gratificaciones en el salario diario del trabajador.
Compensación por tiempo de servicios	Los empleadores depositan tantos doceavos de la remuneración computable percibida por el trabajador como meses completos haya laborado.	Se subsume en el salario diario.
Indemnización por despido arbitrario	Se pagan 45 días (1½ remuneración) por cada año efectivo de servicios hasta un tope de 360 días.	Se paga solo 15 días (1/2 remuneración) por cada año efectivo de servicios con un tope de 180 días.
Seguro de salud	9%	4%

² Elaboración a partir del estudio del abogado laboralista Javier Mujica Petit, "Cuando el comercio avanza y el trabajo decente retrocede. Análisis de los decretos legislativos en el TLC Perú-EEUU". RedPeruana por una Globalización (RedGe), 2009.

³ Originalmente se fijó en diez años la vigencia de esta ley, luego fue prolongada hasta 2021.

Para el TC, las diferencias de trato legislativo se justifican en el artículo 103° de la Constitución, que faculta a legislar de manera especial y excepcional, cuando la naturaleza de las cosas así lo amerite, y no por cuestiones arbitrarias o infundadas. En el caso del régimen agrario, las particularidades del mercado de trabajo en el sector, caracterizadas por la temporalidad, aleatoriedad, movilidad, estacionalidad, informalidad y dificultad en el acceso al empleo, justificarían un trato excepcional y especial.

Más específicamente, para el TC la legislación laboral para el sector agrícola resultaría un medio idóneo y menos gravoso para promover y fomentar el empleo en este ámbito de la economía. Además, la medida optimizaría de mejor manera el objetivo constitucional de promover y fomentar el acceso al empleo en el agro. Agrega el TC que la Ley N° 27360 tiene una vocación de temporalidad que no se debe perder de vista.

temporal en el sector agrario) ni otorga un plus de protección proporcional al carácter penoso de la labor agraria (mejor seguridad social, más temprana) que se describe a lo largo de la sentencia. Por el contrario, como respuesta a esos factores diferenciales, el TC valida un régimen laboral con una protección distinta y menor a la de los trabajadores del régimen general en base a un supuesto objetivo de fomento progresivo del empleo.

Cabe agregar que en el régimen agrario las medidas promocionales son temporales hasta 2021, pero carecen de participación y monitoreo tripartito. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que todas las medidas con incidencia en las condiciones de empleo deben ser objeto de monitoreo y evaluación constante, en el marco de diálogo social, para revisar si logran el objetivo planteado. Así lo señala el párrafo a) del artículo 2 del Convenio número 122 de la OIT, ratificado por el Perú, en el que se

LA INVERSIÓN ES CLAVE PARA GENERAR EMPLEO. SIN EMBARGO, EL CAPITAL NECESITA DEL TRABAJO PARA PODER REALIZARSE A TRAVÉS DE UNA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN. SIN TRABAJO NO HAY CAPITAL QUE PUEDA REPRODUCIRSE.

Con ello, el TC ha validado el régimen agrario señalando que promociona la formalidad y que hay diferencias entre la labor agraria y la urbana. Sin embargo, es interesante que, aun cuando en esta sentencia el TC revela los factores objetivos (temporalidad, estacionalidad o movilidad), que hacen al trabajo agrario distinto del desarrollado en otros sectores, no se limitan las diferencias de trato del régimen a aquellas peculiaridades (por ejemplo, en otras legislaciones es admisible el contrato

exhorta a cada miembro a revisar las medidas adoptadas para lograr los objetivos del empleo pleno, productivo y libremente elegido.

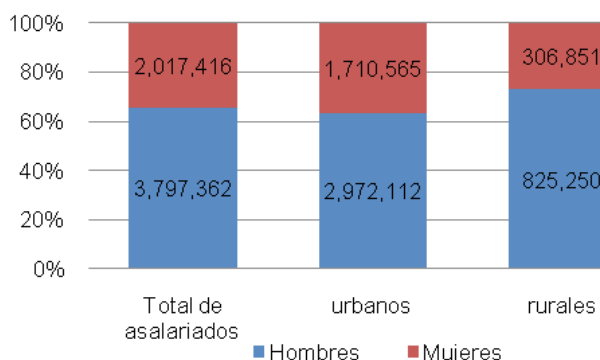
Sindicalización en rojo

Como se ha señalado, la Ley N°27360 debe alentar el ingreso de la gran inversión al agro costero y con ella se retomaría un proceso de salarización de las relaciones laborales luego de un largo interregno⁴. Una particularidad de este proceso es la

⁴ Con el inicio de la reforma agraria a fines de los sesenta, la expansión de las relaciones capital-trabajo entraron en suspenso hasta fines de los noventa.

creciente incorporación de mano de obra : gráfico 3) y de dicho porcentaje un 52% se
femenina. En 2008 representaba el 27% : localizaba en el sector primario (Encuesta
del total de los asalariados rurales (ver : Nacional de Hogares, ENAHO, 2008).

Gráfico 3. Perú 2008: Distribución de los asalariados por género y ámbito

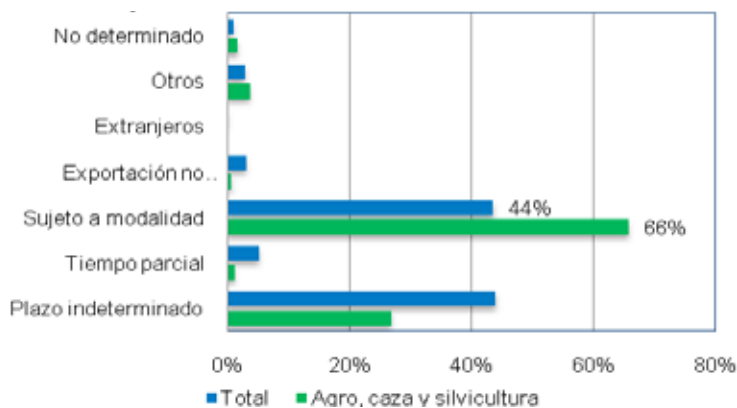


Fuente: ENAHO 2008, tomado de Eguren, Fernando. Caso de Perú en Políticas de Mercado de Trabajo y pobreza rural en América Latina, CEPAL, FAO, OIT, 2010

De acuerdo con información proveniente de la Planilla Electrónica (PE) del Ministerio de Trabajo (MTPE), en el sector privado se contabilizó en 2009 menos de 100 mil sindicalizados. De ellos 11% correspondían a trabajadoras y 89% a varones. En el caso de la actividad agrícola, se registró un 13% de trabajadoras sindicalizadas (365) y solo 6 convenios colectivos culminados.

A partir de la reforma liberal de comienzos de los noventa, se flexibilizó la contratación laboral con una diversidad de modalidades para ello. El régimen laboral agrario se sumó al paquete. En el sector agrícola (ver gráfico 4), dos de cada tres contrataciones corresponden a la tipología de **sujeto a modalidad** superando ampliamente el promedio de toda la economía.

Gráfico 4. Modalidades de contratación: Participación porcentual del número de contactos

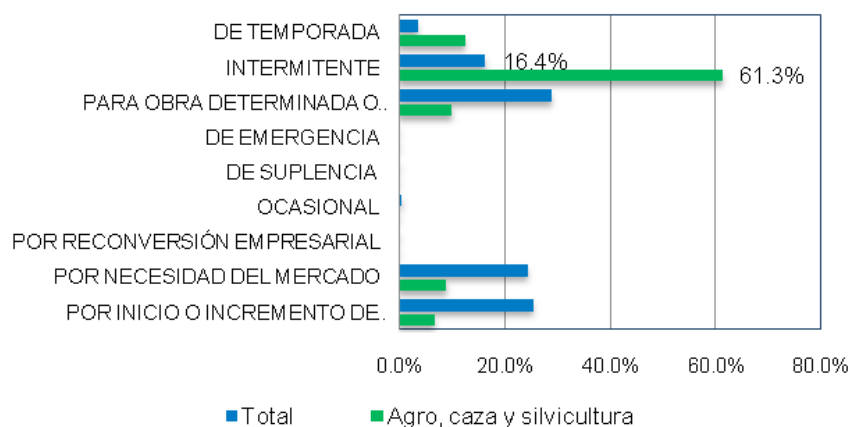


Fuente: MTPE, Planilla electrónica 2009. Elaboración propia.

A su vez, dentro de la categoría sujeto a modalidad, el 61,3% de dichos contratos corresponden a la condición de **intermitentes** (ver gráfico 5), con lo cual, la mano de obra que se contrata para las

labores correspondientes no llega a ser asalariada a “tiempo completo” y con ello se debilita su inserción laboral y se estaría afectando su cobertura de la seguridad social propia del trabajo dependiente.

Gráfico 5. Participación porcentual de los contratos sujetos a modalidad



Fuente: MTPE, Planilla electrónica 2009
Elaboración propia

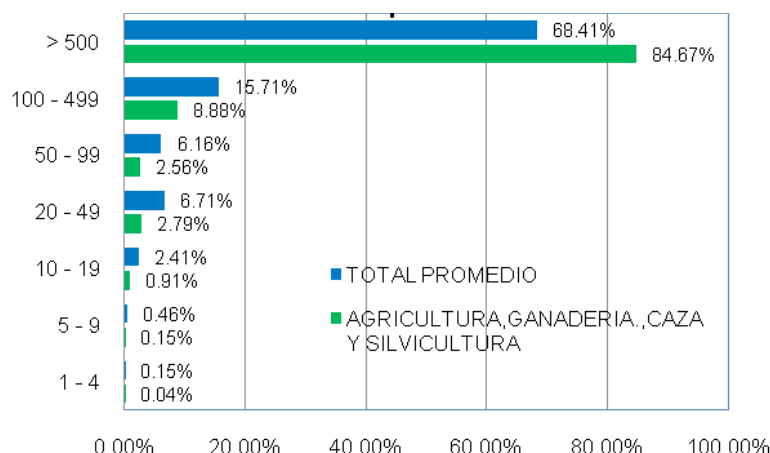
El régimen laboral agrario consagra una remuneración inferior que la percibida por el trabajador del régimen general⁵. Con ello se observa una extensión de una modalidad de contratación que coloca al trabajo agrícola en una condición de alta inestabilidad y discontinuidad laboral, con los efectos adversos que ello conlleva en términos de protección social y de proyecto de vida.

Por su parte, las empresas que dan empleo a dichos trabajadores/as no son de poca

escala. En consonancia con la inversión realizada, se encuentra que el 85% de todo el empleo dependiente del sector agrícola está localizado en empresas de más de 500 trabajadores. Es decir, en grandes unidades productivas. Dicha concentración es bastante elevada si se le compara con el promedio de la economía. En este caso, el 68% del empleo dependiente corresponde a empresas de dicha envergadura que, de otro lado, cuentan con un mejor estándar laboral que sus similares del sector agrícola.

⁵ En el caso del salario mínimo agrario, la no incorporación de la asignación familiar (10% de la remuneración mínima) y el menor goce vacacional (15 días en vez de 30) lo pone en clara desventaja frente al salario mínimo del régimen general.

Gráfico 6. Distribución de los trabajadores por tamaño de empresa



Fuente: MTPE, Planilla electrónica 2009 / Elaboración propia



• Foto: Sebastián Castañeda

En el caso de la agroexportación, consistentemente, se encuentra una clara asimetría entre el capital y el trabajo. Por un lado hay empresas fuertes, extensas y grandes empleadoras. Desde el lado del trabajo, a su vez, se encuentran trabajadores asalariados “a medias”, con una tasa de sindicalización menor (1,85%, MTPE, Planilla Electrónica 2009), en comparación con la ya baja tasa de sindicalización general (4,42%, PE 2009)

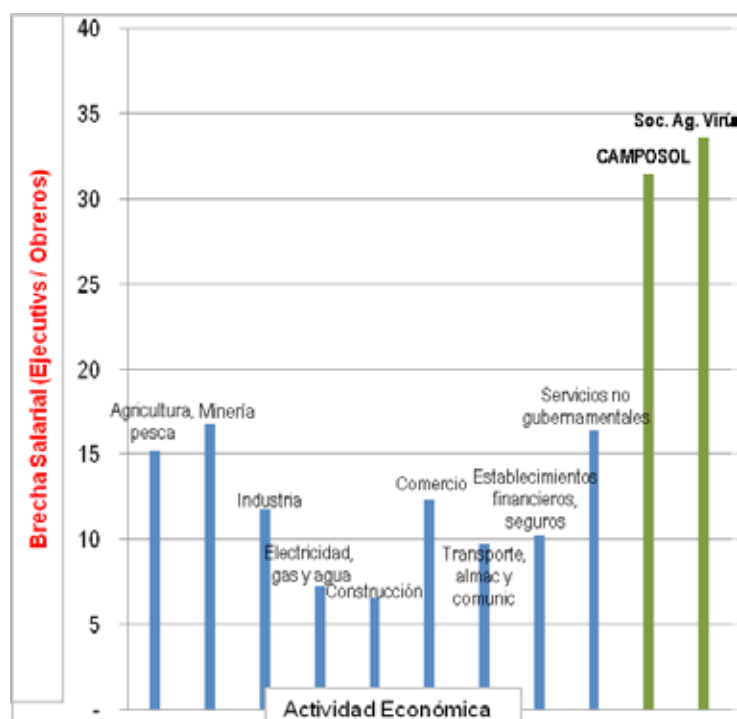
y con apenas 6 convenios colectivos registrados en 2009 (MTPE, Anuario Estadístico 2009).

Productividad vs salarios

En el sector agrícola y de agroexportación los trabajadores cuentan con poca capacidad de negociación: densidad sindical sumamente baja, periodos de discontinuidad laboral y una legislación laboral que consagra un salario mínimo inferior al del régimen general.

Es por ello que incluso los trabajadores que cuentan con sindicato y negociación colectiva enfrentan severas limitaciones para lograr mejoras salariales. Analizando, por ejemplo, la brecha salarial (entendida como la distancia entre el ingreso del personal ejecutivo y el obrero, o el número de salarios de un obrero contenidos en el sueldo de un ejecutivo) se encuentra que en empresas emblemáticas del “boom” agroexportador la brecha salarial, ya definida, asciende a 31 o 33 veces, mientras que en el resto de actividades económicas fluctúa entre 7 y 15 veces.

Gráfico 7. Brecha salarial⁶ por actividad económica (2009)



Fuente: MTPE, Dictámenes Económico laborales de S. A. Virú, CAMPOSOL y PEEL, 2009 / Elaboración propia

¿Es acaso la condición salarial vulnerable y desventajosa del trabajo en la agroexportación, el elemento de competitividad a nivel internacional? Analizando el caso del espárrago peruano vemos que no es así. El rendimiento de dicho cultivo⁷, derivado de condiciones

climáticas y de la tecnología presente, es poco más del doble que su competencia en el mercado internacional. Por ello, el Perú ha logrado ubicarse como el primer exportador mundial de espárragos desplazando a México como principal proveedor del mercado de EEUU.

“ EN EL RÉGIMEN AGRARIO LAS MEDIDAS PROMOCIONALES SON TEMPORALES HASTA 2021, PERO CARECEN DE PARTICIPACIÓN Y MONITOREO. ”

⁶ Se define brecha salarial al cociente que resulta de dividir el sueldo de la categoría ocupacional 'Ejecutivo' entre la categoría 'Obrero'.

⁷ Se define rendimiento como la relación entre TM cosechadas y TM sembradas.



Sin embargo, dicha condición, de un rendimiento productivo que duplica la media mundial, no va acompañada de una mejor ubicación de sus trabajadores en la escala salarial internacional. En este caso, el Perú se encuentra entre los países con salarios más bajos cuando la razón tecnológica permitiría un mejor nivel salarial. Si ello no es así, es un tema de institucionalidad laboral interna que es adversa al trabajador.

Se busca nuevo acuerdo laboral

Tal panorama es una de las secuelas de la reforma laboral liberal de los noventa. La Ley de Promoción Agraria no solo penaliza

el trabajo, al recortar derechos laborales salariales, sino que dicha condición se “eleva” al rango de “incentivo” para atraer la gran inversión privada en dicho sector.

La inversión es necesaria, es clave para generar empleo. Cabe recordar, sin embargo, que la inversión (o capital) necesita del trabajo para poder realizarse a través de una función de producción. Sin trabajo no hay capital que pueda reproducirse. Capital y trabajo son indisolubles. Hoy, más que sustitutos perfectos son factores complementarios.

En ese sentido, las políticas de atracción de la inversión privada han sido políticas cojas. Solo se han concentrado en el factor capital, dejando de lado el trabajo como elemento que condiciona la actividad

⁸ Paul Krugman, en su artículo “Grados académicos y empleo” (Gestión, 9 de marzo 2011) escribió: “Si queremos tener una sociedad en la que la prosperidad sea ampliamente compartida (...) necesitamos restaurar el poder de negociación laboral que se ha perdido en los últimos 30 años, de modo que los trabajadores ordinarios así como las superestrellas tengan la capacidad de conseguir buenas remuneraciones. También necesitamos garantizar los derechos esenciales para todos los ciudadanos, sobre todo el acceso al cuidado de la salud”.

económica a desarrollarse y que asegura el valor agregado potencial que contendrá un determinado flujo de inversiones.

El destacado economista estadounidense Michael Porter señala que las ventajas competitivas se construyen, no se dejan al azar de la “mano invisible”. Y, por ello, no solo para atraer inversión de mejor calidad sino para imprimirle sostenibilidad al crecimiento económico se requiere de adicionar similar esfuerzo, pero ahora orientado hacia el trabajo. Es decir, al mejoramiento de las condiciones de la oferta laboral.

En el caso de la agroexportación ello supone, a través de políticas públicas, implementar prácticas que mitiguen, preserven, faciliten y refuercen el capital humano y sus condiciones de trabajo en dicha actividad. Para esto último,

del teorema del salario como “costo” y del trabajo como sustituto perfecto del capital debería transitarse a la teoría de los salarios de eficiencia y al enfoque de trabajo decente como medios para alentar el mejoramiento de la productividad, de retención de mano de obra en un sector intensivo en trabajo, y garantizar el ejercicio de los derechos⁹ y el diálogo social que le corresponden a quienes trabajan en dicho sector.

Todo ello supone la necesidad de acometer la tarea de generar un nuevo acuerdo laboral que acabe consagrando una institucionalidad distinta a la prevaleciente, que permita que el trabajo recupere la centralidad que le corresponde, no solo como derecho humano sino como el medio más eficaz y sostenible de superación de la pobreza.

• Foto: Sebastián Castañeda



⁹ Ver al respecto <http://alianzapdl.blogspot.com/2007/09/la-alianza-por-los-derechos-laborales.html>

¹⁰ Ver al respecto <http://derechoslaboralesalianza.blogspot.com/>

Vigilancia ciudadana

Poco antes de firmarse el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, un colectivo de organizaciones de sociedad civil y de centrales sindicales tomaron la iniciativa de conformar la Alianza Por los Derechos Laborales con el objetivo de “contribuir a encontrar propuestas que permitan mejorar las condiciones de los miles de peruanos y peruanas que trabajan, de forma tal que se alcancen los principios básicos del Trabajo Decente”.

Tras la implementación del TLC, la labor de dicho colectivo se concentró en el monitoreo del referido acuerdo y en visibilizar las condiciones del empleo y los derechos laborales en sectores emblemáticos del “boom” agroexportador. La campaña denominada “Agro exportación sin Explotación ” forma parte de ese proceso que ha puesto en evidencia las condiciones laborales de los trabajadores de la cadena del espárrago peruano y la preparación de un documento que analiza los efectos de la Ley de Promoción Agraria.

Recientemente, como parte del proceso electoral 2011, la sociedad civil ha estado presente con un conjunto de investigadores y académicos en temas laborales y de empleo, para impulsar un nuevo acuerdo laboral que incorpore la equidad al crecimiento económico.



La repartición de la bonanza

En 2010, la carga tributaria impuesta a las principales empresas mineras osciló entre 42% y 44%, por debajo de otros países. Hay un margen para ampliar la recaudación proveniente de este sector

El debate sobre la posibilidad de aplicar un impuesto a las ganancias extraordinarias de las empresas mineras acompañó con fuerza el último tramo de la campaña de las elecciones presidenciales. ¿Pero cuán viable es esta iniciativa que en 2006 terminó en un aporte voluntario de las empresas? El presente artículo analiza con información oficial de las empresas y el Estado las posibilidades que existen para que el nuevo gobierno implemente este impuesto tal como prometió.



• Foto: David Stubbs / Oxfam

Gustavo Ávila

→ Investigador del Grupo Propuesta Ciudadana

Es conocido que en los últimos años el sector minero ha obtenido importantes utilidades, en buena parte por el incremento de los precios de los minerales en el mercado internacional y no por mejoras en el volumen de producción. Estas ganancias no previstas por esta actividad, y provenientes principalmente de factores externos, ha generado cada

vez mayor consenso de que el Estado debe capturar parte de esas ganancias extraordinarias, e incluso algunos de los candidatos a la presidencia en 2011 se pronunciaron a favor de aplicar un impuesto como mecanismo para capturar dicha ganancia¹.

Pero debemos recordar que este debate no es nuevo. En plena campaña electoral a la presidencia en 2006, los candidatos que disputaron la segunda vuelta

¹ Los representantes de las agrupaciones políticas Perú Posible, Gana Perú e incluso Alianza por el Gran Cambio señalaron la posibilidad de aplicar un impuesto a las ganancias extraordinarias mineras durante la campaña presidencial. Kurt Burneo, jefe del plan económico de Perú Posible, señaló que en un eventual gobierno de Alejandro Toledo se gravarán estas “ganancias excepcionales” (diario *La República*, 21 de enero de 2011). Félix Jiménez, jefe del plan de gobierno de Gana Perú, también señaló categóricamente que en un eventual gobierno de Ollanta Humala sí aplicarán un impuesto a las sobreganancias de las mineras (diario *La República*, 21 de enero de 2011). El candidato presidencial de Alianza para el Gran Cambio, Pedro Pablo Kuczynski, no descartó una eventual aplicación de este impuesto a las mineras de llegar al gobierno, aunque dijo que lo preferible es mantener las regalías (diario *Gestión*, 28 de diciembre de 2011).

• Foto: Alexis Huaccho



respaldaron la aplicación de un impuesto a las sobreganancias. Aunque finalmente el gobierno electo de Alan García y las empresas decidieron llevar adelante un *aporte voluntario*² –sobre el cual no existe suficiente información que dé cuenta de su impacto–, el debate no se detuvo, pues se han generado diversos estudios a favor y en contra de dicha iniciativa, así como proyectos de ley.

Hay que tener en cuenta que son varias empresas que pueden acceder a beneficios tributarios ya derogados, pues cuando firmaron contratos de estabilidad jurídica y tributaria con el Estado peruano, estos se encontraban vigentes. Así por ejemplo, las regalías mineras fueron

establecidas en 2005, y debido a que varias empresas contaban con contratos de estabilidad que no incluían el pago de regalías y fueron anterior a ese año, estas empresas beneficiadas quedaron exoneradas del pago. Con este debate a cuestas es necesario conocer en qué medida y a través de qué mecanismos el Estado puede obtener más renta de la que actualmente captura del sector minero sin afectar su competitividad.

Las jugosas utilidades

De acuerdo con el portal web de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (Conasev)³, la utilidad neta del sector minero ha pasado de estar

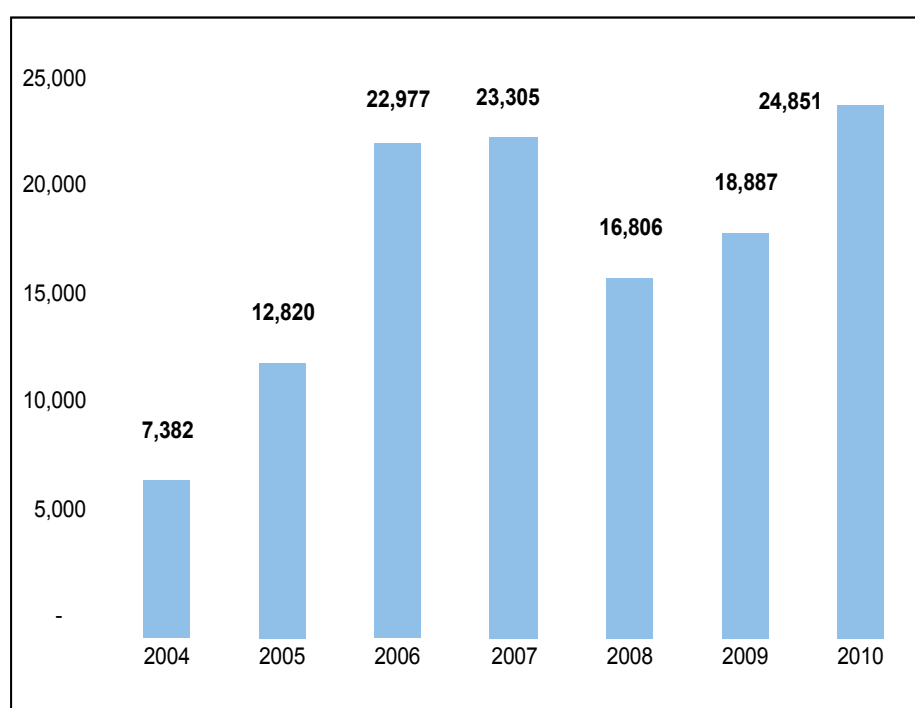
² Para medir el impacto de las intervenciones por el Aporte Voluntario, las empresas deben elaborar una línea de base y luego una evaluación de impacto en dos momentos, una a la mitad del proceso y otra al finalizar la intervención. Los proyectos de este fondo se iniciaron en 2007 con la finalidad de que sean concluidos a fines de 2011. A la fecha se conoce que solo cuatro empresas (Antamina, Southern Perú, Minas Buenaventura y Yanacocha) han elaborado la línea de base y solo una evaluación a la mitad del proceso. Esto es insuficiente, si se considera que suscribieron estos convenios unas cuarenta empresas.

³ www.conasev.gob.pe

por debajo de los 15 mil millones entre los años 2004 y 2005, a sobrepasar dicho promedio a partir de 2006 (ver gráfico 1). Esto se explica principalmente por el incremento de los precios que se han multiplicado por cuatro entre 2004 y 2010, a diferencia de la producción que en el mismo periodo no ha registrado igual ritmo de crecimiento sino que ha sido irregular

sin pasar el 50% de crecimiento en los principales minerales. Aunque al respecto se pueden esbozar diferentes hipótesis del porqué de la dinámica mostrada, es claro que en los últimos tres años el sector no ha logrado expandir su producción sino que más bien muestra un retroceso para los principales minerales.

Gráfico 1. Utilidad neta del sector minero (2004-2010)



Fuente: Conasev
Elaboración propia

Para complementar la idea de la magnitud de las ganancias que vienen obteniendo las empresas del sector, si se consideran otra vez las cifras de Conasev, encontramos que las compañías mineras que allí cotizan registraron en promedio un ratio utilidad neta / ventas netas de 41% en 2010, mayor

al 37% obtenido en 2009, pero algo menor a lo obtenido en 2007 y 2006, cuando se ubicó en 42% y 46% respectivamente. El gráfico 2 da cuenta que, en promedio, son las empresas grandes las que obtienen mejor retorno sobre las ventas.

Gráfico 2. Rentabilidad de principales empresas

Empresa		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Grandes	Southern Perú	39%	42%	45%	44%	40%	32%	38%
	Minsur	46%	48%	48%	50%	42%	49%	45%
	Cerro Verde	34%	65%	67%	45%	39%	40%	45%
	Shougang	14%	29%	24%	29%	31%	17%	42%
	Buenaventura	99%	140%	144%	59%	28%	99%	82%
	Barrick	61%	35%	44%	45%	48%	49%	52%
	Yanacocha	31%	35%	35%	22%	29%	34%	32%
	Gold Fields	0%	0%	0%	0%	0%	28%	33%
	Volcan	11%	8%	41%	44%	37%	34%	41%
Medianas y pequeñas	Milpo	24%	22%	50%	44%	15%	24%	34%
	Castrovirreyna	2%	3%	14%	16%	11%	2%	56%
	Poderosa	15%	8%	16%	13%	17%	19%	20%
	El Brocal	7%	19%	47%	47%	31%	36%	33%
	Raura	8%	13%	30%	31%	11%	12%	20%
	Corona	11%	28%	29%	40%	32%	33%	40%
	Atacocha	21%	24%	37%	37%	-45%	-24%	18%
	Santa Luisa	13%	26%	28%	23%	-9%	4%	8%
	Los Quenuales	20%	20%	41%	41%	-1%	-6%	12%
	Perubar	-5%	20%	54%	89%	-21%	-157%	134%
	Morococha	4%	10%	46%	19%	-12%	-49%	5%

Fuente: Conasev
Elaboración propia

En suma, principalmente las grandes empresas mineras a pesar de no incrementar de manera significativa su producción, presentan mayor monto de sus utilidades netas y mejoras en sus rentabilidades comparada con sus ventas. ¿Es eso suficiente para justificar la aplicación de un impuesto a las sobreganancias?

Antes de responder esa interrogante, debemos preguntarnos lo siguiente: ¿a cuánto asciende la carga tributaria de estas empresas? El cálculo debe considerar el pago de impuesto a la renta (IR), las regalías mineras, la participación de los trabajadores y el impuesto sobre los dividendos. Como vemos, estos conceptos tienen diferentes bases de estimación, pues

el IR y la participación se calcula sobre la utilidad, las regalías sobre las ventas y el impuesto a los dividendos que es el 4,1% de la utilidad neta. Para conocer dicha carga, revisamos las notas de los estados financieros que aparecen en el portal de Conasev.

La renta imponible es la principal información que ofrecen dichas notas, y no es otra cosa que la base para estimar el impuesto a la renta, es decir la utilidad antes de impuestos y participaciones y después de realizar las sumas y restas correspondiente a beneficios y deducciones, según la aplicación que realiza la empresa de la legislación tributaria. Asimismo, también se puede obtener información de las regalías

mineras, la participación de trabajadores y utilidad neta. Estos conceptos son los que consideramos para calcular la carga tributaria, o efectiva, sobre la renta imponible.

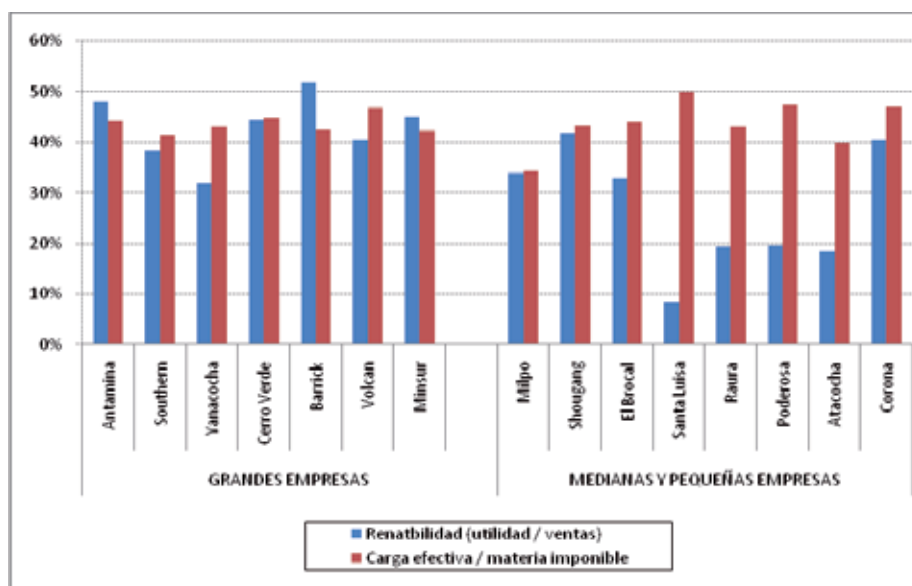
Como resultado, encontramos que para 2010 dichas cargas representan un promedio que va entre 42% y 44% de la materia imponible, si no se realiza alguna diferencia entre grandes empresas,

“ EL DEBATE NO DEBE REDUCIRSE SOLO A CÓMO SE DEBE DE RECAUDAR MÁS RENTA SINO CÓMO SE FORTALECE EL ROL DEL ESTADO EN EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES. ”

Así, a partir de dicha información se construye el ratio carga tributaria versus materia imponible. Esta información fue obtenida de Conasev para el caso de 14 empresas que representan el 56% del valor total de la producción minera, mientras que la información de Antamina (debido al gran peso económico que tiene en el sector) fue estimada a partir de la información que la propia compañía publica en su web. En suma, esta muestra representa el 71% de toda la dinámica del sector, un porcentaje bastante importante.

medianas y pequeñas. Sin embargo, cuando agregamos la información de la rentabilidad de las compañías, expresada como utilidad neta entre ventas netas, vemos que sí existe cierta diferencia entre grandes empresas o medianas y pequeñas, pues para el primer caso, el ratio promedio es de 43%, mientras que para el segundo 27%. Una cifra menor si se considera que de acuerdo a un estudio del economista Luis A. Arias, la carga efectiva sobre la utilidad antes de impuesto en Chile es en promedio 50%.

Gráfico 3. Rentabilidad y carga efectiva de principales empresas (2010)



Fuente: Conasev
Elaboración propia

A partir de esta información presentada y la literatura internacional que indica que la carga efectiva para el sector debería estar entre 40% y 50%, consideramos que existe un margen para poder ampliar la carga al sector, aunque dicho esquema debe ser progresivo, ya que en el caso de las empresas medianas y pequeñas la rentabilidad puede verse afectada.

Cuestiones previas

A pesar de que muchos beneficios tributarios han sido derogados, existen empresas que aún gozan de dichos beneficios, como ya se dijo. Si bien no se tiene un cálculo de cuál es el costo económico para el Estado, el Grupo Propuesta Ciudadana estima que solo por regalías mineras no recaudadas se ha dejado de percibir más de 2 mil 400 millones de soles ente 2005 y 2010, a pesar de que existe un fallo del Tribunal

¿participar de una mayor renta de las actividades extractivas es solo un debate iniciado en el Perú? En diversos países, donde el peso de la industria extractiva es mayor que en el Perú, se buscan o se han establecido mecanismos para que el Estado capture una mayor renta proveniente del sector, sin que eso signifique un quiebre inmediato o retroceso de esta actividad económica. En enero de 2011 el gobierno de Israel aprobó elevar los impuestos a la explotación de petróleo y gas natural del 20% al 50%; en el mismo mes Chile aprobó que al finalizar los contratos de estabilidad tributaria con las empresas mineras las regalías se elevarían del 5 % al 14% de la utilidad operativa; y en 2010 en Australia se impulsó el “super tax” con el fin de gravar las ganancias extraordinarias. Estos son algunos casos donde la discusión ha devenido en la implementación de medidas para capturar más renta.

EXISTE UN MARGEN PARA AMPLIAR LA CARGA TRIBUTARIA AL SECTOR, AUNQUE DICHO ESQUEMA DEBE SER PROGRESIVO, YA QUE LAS EMPRESAS MEDIANAS Y PEQUEÑAS PUEDEN VERSE AFECTADAS.

Constitucional, de abril de 2005, sobre el pago universal de regalías mineras. No hay que olvidar que en el mismo periodo las empresas y el Estado acordaron un aporte extraordinario, voluntario y temporal, conocido como Aporte Voluntario, en el que las compañías acordaban destinar 2 mil 500 millones de soles para proyectos de lucha contra la pobreza como una forma de compartir sus ganancias. Sobre el impacto de dichos proyectos poco o nada se sabe, aunque dicho convenio fue visto como una salida de las compañías para evitar que se aplique un impuesto a las sobreganancias.

Ahora que se discute la viabilidad de un impuesto frente a esta etapa de bonanza, resulta clave la siguiente pregunta:

Después de obtener más ingresos, la siguiente interrogante que salta a la vista es: ¿qué hacer con estos nuevos recursos? En general, esto presenta el reto de transformar estos nuevos ingresos en adecuados y eficientes bienes y servicios. En el caso de que el Estado peruano implemente un mecanismo que logre recaudar parte de las ganancias extraordinarias que obtienen las empresas mineras, este desafío seguiría en pie. Sin embargo, en el debate se suele increpar por qué el Estado desea mayores ingresos si no logra gastar los actuales recursos que gestiona. Al respecto es necesario separar la propuesta de una efectiva y adecuada participación que le corresponde al Estado por la explotación de los recursos naturales, que son de su propiedad, de los cuestionamientos



relacionados al oportuno y eficiente uso de los recursos presupuestales. A pesar de ello, no se debe dejar de exigir mayor eficiencia en el gasto de estos recursos, sobre todo de aquellos que provienen de la extracción de recursos no renovables, como es el caso de la actividad minera.

Recomendaciones de política

Hemos mencionado que existe un margen para que el Estado pueda negociar con las empresas mineras algún mecanismo que le permita obtener parte de las ganancias extraordinarias que obtienen del incremento de los precios. Sin embargo, el debate no debe reducirse solo a cómo se debe de recaudar más renta, sino cómo, en general, se fortalece el rol del Estado en el aprovechamiento de los recursos naturales.

En los últimos años hemos visto que el Estado ha perdido fortaleza y más bien ha jugado un rol promotor de las inversiones extractivas antes que de fiscalizador del sector. Cuando buscó recaudar mayores ingresos provenientes de la actividad

extractiva, no logró aplicar el pago universal de las regalías mineras —a pesar de que el Tribunal Constitucional dio un fallo a favor— o prefirió negociar el Aporte Voluntario, que a la fecha no ha demostrado el impacto deseado. Cuando debió fortalecer su esquema de fiscalización ambiental, el sector encargado no fue potenciado adecuadamente para realizar dicha función. La expansión de las exploraciones mineras así como avanza de la mano de las mejores expectativas de precios, también encuentra una mayor resistencia en un escenario de múltiples conflictos precisamente por la debilidad estatal.

Hoy en día se requiere una reforma del sector con mejores instrumentos de gestión en temas ambientales y sociales, en especial para los procesos de ordenamiento territorial y participación ciudadana. Además debe actuarse con transparencia para que se conozcan los beneficios económicos que provienen de las empresas mineras, y en general de las industrias extractivas. Darle al Estado la justa participación que le corresponde por la explotación de sus recursos naturales es solo uno de los primeros pasos.



En busca de la energía del futuro

El Perú debe explorar la posibilidad de utilizar otras fuentes de energía para alcanzar un desarrollo sustentable, pero conseguirlo implica varios cambios políticos y económicos

Para reducir su dependencia del petróleo, protegerse de alzas bruscas en el precio de este recurso y mitigar su impacto en el medio ambiente, el Perú debe ampliar su matriz energética. Y aunque Camisea se ha presentado como la alternativa al petróleo, todavía queda por definir si los compromisos de exportación asumidos por el gobierno afectarán el mercado interno. Mientras tanto, ya se fijó la meta que para el año 2021 un 40% de la matriz energética del país esté constituido por energía renovable. ¿Esto será posible? ¿Cuáles son los obstáculos?



• Foto: Caretas

Carlos Herrera Descalzi

→ *Ex ministro de energía y minas y consultor en temas energéticos.*

La seguridad de aprovisionamiento energético o seguridad energética es un tema de agenda para todo gobierno, especialmente cuando se trata de un país importador de energía. Por ello, mencionar matriz energética es referirse a las fuentes de energía de las que deberá abastecerse una región o país en el futuro; este es el tema medular de la planificación energética.

Cualquier planteamiento de nueva matriz necesita tener presente que: (i) la actividad energética se caracteriza por un nivel tecnológico elevado; (ii) se desenvuelve

en un exigente entorno regulatorio, económico, comercial, ambiental y social; (iii) sus proyectos tienen largos períodos de maduración; y (iv) son intensivos en uso de capital.

Al suministro energético se le exige suficiencia, confiabilidad, seguridad, limpieza y economía. Estos dos primeros aspectos están vinculados con la oportuna y estable satisfacción de la demanda; la limpieza, con el cuidado ambiental; la seguridad, con el abastecimiento a largo plazo, y la economía, con el precio.

La energía renovable resulta cara, no por la energía en sí —que no tiene costo—, sino por la inversión necesaria para ponerla en valor. Este problema se vincula con su baja densidad (cantidad de energía

• Foto: Flor Ruiz



por unidad de volumen) y la dificultad para su almacenamiento. El ritmo al cual debe consumirse está marcado por la demanda, pero esta no coincide con su ritmo de producción. Para articularlos a ambos es menester un almacenamiento intermedio. La ventaja de los combustibles fósiles y nucleares, así como de la energía geotérmica, radica en que son energía almacenada y de alta densidad.

El Perú se encuentra en una etapa de gran crecimiento económico debido al alto valor que ha alcanzado la materia prima que exporta y, en especial, los minerales. La crisis financiera internacional, iniciada el año 2008, detuvo solo por un año el crecimiento del PBI y de la demanda eléctrica. Esta última viene creciendo al 10% anual; si mantiene ese ritmo, satisfacerla requerirá construir en 7 años lo que antes tomó 50 años. Parte de esta tarea es determinar los recursos naturales (energías primarias) y el equipamiento nuevo a instalar, para atender la demanda.

La ejecución de la tarea descrita, de la cual el Ministerio de Energía y Minas (Minem) es responsable, requiere de una herramienta fundamental de gestión: el balance de energía y su proyección. La solución que se desea encontrar se tiene que expresar en cómo creceremos. Una respuesta razonable debe indicar: (i) los recursos naturales (energía primaria) que se emplearán, identificando cantidades, origen y calendario de necesidades; (ii) la nueva infraestructura, cuándo deberá estar instalada, cuánto costará y cómo se financiará su construcción y garantizará su operación.

La tarea requiere respuestas precisas. Se debe llegar a ellas identificando las distintas posibilidades de solución, con sus pros y contras analizados y cuantificados para efectos de comparación. También se deben examinar los futuros escenarios que podrían darse.

¿Qué necesita el Minem, para una buena ejecución de esta tarea? Básicamente tres elementos: (i) buena información sobre los recursos naturales, necesidades y características de la infraestructura; (ii) una buena herramienta de evaluación que recoja información relevante y represente adecuadamente las relaciones entre parámetros y variables dependientes e independientes; y (iii) un buen equipo humano, capaz de trabajar con los dos elementos anteriores, con alta calificación académica, talento, conocimiento de la realidad, criterio y experiencia. Una parte de este equipo -la menor y básica- tiene que ser personal estable y de carrera del Minem, adecuadamente remunerado y motivado; otra parte puede estar en universidades o institutos, y una tercera parte en consultoras.

Recién con los elementos anteriores se puede implementar *“la modificación de la matriz energética”*, aunque un término más

acorde a la realidad sería “*el planteamiento de la nueva matriz energética*”.

El Perú tiene la necesidad y la capacidad de ejecutar su planeamiento energético. Un grave error es rehusarse permanentemente a formar el equipo humano que se encargue de esto. La tarea de plantear la futura matriz energética no debe ser esporádica; no basta con verla cada cierto número de años, cuando algún organismo internacional otorga un crédito y lo condiciona a algo.

conocer bien el país, su idiosincrasia y realidad, lo que no se logra sin haber vivido largo tiempo en el Perú e incluso haber nacido en él.

Nueva matriz para el Perú y el mundo

Según el Balance Mundial de Energía¹, en 2009 los combustibles fósiles proveían el 88% de la energía primaria que consume

EL CAMBIO DE MATRIZ ENERGÉTICA NECESITA TRAZAR Y EJECUTAR UN PROGRAMA DE LARGO PLAZO QUE CREE CONDICIONES PARA QUE EL INTERÉS PARTICULAR (EMPRESA) CONTRIBUYA AL LOGRO DEL INTERÉS COLECTIVO.

La extensión del plazo con el que debe plantearse la matriz debe ser fijada por la capacidad de obtener resultados para acciones coyunturales (corto o mediano plazo) o estructurales (largo plazo). La naturaleza del sistema energético hace que la duración de un período gubernamental corresponda al corto o mediano plazo; mientras que el plazo más largo abarca dos o más períodos gubernamentales. Cambios estructurales, como sustituir el consumo de diesel en el transporte por gas natural, el GLP por gas natural en el sector residencial, o lograr que la producción eléctrica sea preponderantemente hidroenergética, pueden tomar de 10 a 15 años.

La tarea de reestructurar una matriz energética necesita continuidad en su ejecución. El tema no se resuelve contratando a un equipo extranjero, por calificado que pueda ser, para que haga algo que no solo requiere el conocimiento académico genérico, sino también

la humanidad; de ese porcentaje, 59% correspondía a los hidrocarburos. El problema es que a la aceleración del cambio climático causada por el excesivo CO₂ (dióxido de carbono), emitido por los combustibles fósiles, se suma el agotamiento de los hidrocarburos. Algunas conclusiones: (i) la matriz energética mundial es inviable a mediano plazo; (ii) urge cambiar la estructura de consumo de energía primaria por otra viable, donde el petróleo reduzca su participación y las energías renovables se consuman más. Este tema se conoce como la Nueva Matriz Energética.

En el Perú, el término matriz energética cobró notoriedad en 2001 por Camisea, un gigantesco yacimiento de gas natural y líquidos, supuestamente destinado a transformar el patrón de consumo energético del país y a liberarlo del yugo del petróleo, que se importaba en mayor cantidad y a mayor precio cada año. Hasta el año 2008,

¹ 2010, BHP Statistical Review of World Energy

a modo de “cinta sobre su frente”, el local institucional del Ministerio de Energía y Minas llevaba una gigantesca banderola que invitaba a aprovechar el gas de Camisea.

Atraídas por la prédica gubernamental de gas barato y abundante, en 2007 llegaron seis empresas dispuestas a invertir en petroquímica². Lo de abundante quedó desvirtuado por la cola que tuvieron que hacer para obtener el gas que solo alcanzaba para un postor y fracción. El postor ganador hasta la fecha no invierte y aparentemente no invertirá, acreditando la especulación inicial de que esto finalmente ocurriría.

Poco después, en 2009 nació el proyecto de Nueva Matriz Energética Sostenible (Numes), con un sensato y tímido mensaje: diversificar la dieta energética con fuentes alternativas, distintas de las grandes hidroeléctricas, aliviando así la carga del gas natural, para que este pueda atender su compromiso de exportación. El proyecto Numes propone una matriz basada en un enfoque integral de aspectos técnicos, económicos, ambientales y sociales, que debe articularse con los objetivos de desarrollo del Perú.

requiere fundamentalmente que su ejecutor —el Estado, a través del Minem— tenga claros los objetivos y roles que competen a cada cual. El objetivo se dificulta porque la dinámica sectorial y lo extenso del plazo de ejecución acarrearán que se sucedan varios equipos técnicos en la conducción y ejecución del plan. Cada modificación en el equipo conductor conlleva un riesgo de desviación no solo en la ruta, sino también en la meta.

Una situación así se dio en la primera década del 2000 y sus consecuencias se proyectan al futuro. Es el caso del proyecto Camisea.

La incómoda y exagerada dependencia del petróleo ha sido desde décadas atrás el motivo de la necesidad de cambio de matriz energética en el Perú. Las reservas de gas natural del gigantesco proyecto Camisea aparecieron como la ruta de escape a esa onerosa dependencia. Ponerlas en valor tomó dos décadas y varios gobiernos: desde 1985 (año de su descubrimiento) hasta 2004 (año de inicio de su operación comercial).

La exportación del gas de Camisea, iniciada a mediados del año 2010, a

“ LA DEMANDA ELÉCTRICA VIENE CRECIENDO AL 10% ANUAL; SI MANTIENE ESE RITMO, SATISFACERLA REQUERIRÁ CONSTRUIR EN 7 AÑOS LO QUE ANTES TOMÓ 50 AÑOS. ”

El cambio de matriz energética necesita trazar y ejecutar adecuadamente un programa de largo plazo que, enfocado en el interés general, abra oportunidades y cree condiciones para que el interés particular (empresa) contribuya al logro del interés colectivo. El éxito de la tarea

costa de desproteger al mercado interno y restringir sus opciones de expansión, es un excelente ejemplo de la ruptura entre la prédica y los hechos, y del desbalance entre el interés público y el privado. El proyecto de exportación obtuvo sus derechos arrebatándolos al consumidor interno,

² “Cuando hicimos el concurso para asignar los 150 millones de pies cúbicos diarios (MMpcd) para la industria petroquímica, se estableció un precio no menor de US\$ 14,4 por millón de unidades térmicas británicas (BTU), que es lo que paga actualmente el sector eléctrico. Hubo 6 ofertas que aceptaron ese piso”, declaraciones de Norberto Benito, gerente general de Pluspetrol, para la revista boliviana Energy Press. N° 380, año 6, del 28 de enero al 04 de febrero de 2008.

mediante la modificación de las leyes y contratos que enmarcaron la licitación internacional, que originalmente priorizaba el gas para el mercado nacional.

Por imposición del Estado, vía mecanismos de pago obligatorio de un consumo mínimo (GRP=Garantía de Red Principal, ToP = "Take or Pay"), se solventó la construcción de una infraestructura del proyecto Camisea que se creó para el mercado interno. Cuando esto se concluyó, cambiándose los contratos originalmente suscritos, se cedió a precios preferenciales el proyecto para exportación de gas como materia prima. Esta operación se facilitó porque personajes que en la etapa de elaboración de propuestas estuvieron en la tienda del postor ganador, pasaron a ocupar puestos públicos clave durante la ejecución del proyecto.

Como consecuencia del cambio de marco legal y contratos, las reservas de Camisea quedaron inmovilizadas, sin poder atender al mercado interno, porque debían garantizar la existencia de reservas probadas de gas para el proyecto de exportación. Si no se encuentran reservas suficientes antes del año 2015, se exportarán las que estaban originalmente destinadas al mercado interno. La cantidad de gas que se exporta es un flujo de 620 MMPC/D (millones de pies cúbicos por día), equivalente a 110,000 barriles de petróleo por día y a toda la electricidad que consume el Perú. Con los precios internacionales existentes (la escala Henry Hub fluctúa alrededor de US\$ 4/MMBTU), el gas para exportación tiene un precio de venta contractual –nacido de las modificaciones a los contratos originales– de US\$ 0,159/MMBTU, que equivale a menos de un dólar por barril de petróleo. Estos recursos están destinados



principalmente a producir electricidad en México.

En contraposición, el Perú, para satisfacer su necesidad de energía, necesita importar diariamente 100,000 barriles/día de petróleo o sus derivados. El crudo se cotiza internacionalmente a US\$ 100/barril; este precio es subsidiado por el Estado³ para que internamente su precio aparente sea de US\$ 70/barril. De esta manera, tras el subsidio, llega al consumidor con valores de US\$ 4 y US\$ 5 por galón, lo que es equivalente a US\$ 160 a US\$ 200 por barril.

Recursos renovables, la alternativa

El objetivo de desarrollar fuentes alternativas de energía es crear una barrera protectora contra alzas bruscas y precios mayores de los combustibles fósiles en el futuro –especialmente de los hidrocarburos–, sin tener que acentuar externalidades negativas como la polución ambiental y el cambio climático. El costo es pagar precios algo mayores desde ahora. Los beneficios

³ A mediados de abril de 2011, con precios internacionales del petróleo WTI (valor de referencia internacional) que superan los US\$ 100 por barril, el subsidio estatal es del orden de 100 millones de nuevos soles semanales.

adicionales son: (i) cuando se amorticen las inversiones (10 a 15 años), los costos operativos de las fuentes renovables serán significativamente menores en comparación a las fósiles; (ii) son propicios para nuevas inversiones; (iii) permitirán disminuir el contenido de carbono de los productos de exportación, lo cual, en el futuro, debe representar una ventaja económica. Es lo que Europa practica con la energía solar y eólica, y con los biocombustibles. Es lo que hace el Perú con los biocombustibles al amparo de la Ley 28054, con la energía renovable no convencional al amparo de la Ley 28546 y con el Decreto Legislativo 1002 para los recursos energéticos renovables (RER).

Para poner en valor los recursos energéticos renovables se han dado una serie de dispositivos legales como marco referencial y con medidas promotoras. El dispositivo más importante es el decreto 1002, emitido el año 2008 y que vuelve obligatoria la participación de una cuota de RER en la generación eléctrica destinada al mercado nacional.

La Ley 28546 indica que la autoridad nacional competente es el Minem y dispone que este, en coordinación con los gobiernos regionales, ponga en marcha mecanismos y acciones para realizar proyectos de investigación de energías renovables no convencionales, con la participación de universidades nacionales.

la rentabilidad a través del pago de una prima que es un recargo a la tarifa eléctrica. Para efectos de la mencionada norma, se debe entender que son RER la biomasa, la energía eólica, solar, geotérmica y mareomotriz, además de la hidráulica, cuando la capacidad instalada no sobrepase de los 20 megawatts (MW).

La meta del bicentenario

La Nueva Matriz Energética Sostenible será producto de un estudio que se viene realizando y que todavía no ha sido entregado. Pero se presume que sus resultados traerán una etapa de transición en la que la energía proveniente del petróleo sea sustituida por gas natural y, en mucho menor grado, por energías renovables no convencionales y que estas últimas tendrán una participación creciente con el tiempo.

Según el diario El Comercio del 11 de abril de 2011, el Perú se impuso una meta ante la comunidad internacional: las energías renovables alcanzarán el 40% de la matriz energética en 2021; mientras que para 2040 llegarán al 50%. Cabe una pregunta: ¿será posible alcanzar esta meta?

En lo efectuado para la introducción de energías renovables no convencionales, es evidente que el Perú presenta un avance importante. Al año 2011, en cuanto a

LA META (DEL 40% DE ENERGÍA RENOVABLE) ES MÁS ASEQUIBLE PARA 2021, PERO PARA 2040 SE REQUERIRÁ CONSUMIR EL TOTAL DEL POTENCIAL HIDROELÉCTRICO CUANTIFICADO COMO POSIBLE, INCLUSO EN LA AMAZONÍA.

El ámbito de aplicación de las energías renovables no convencionales fue ampliado de lo rural a lo nacional, mediante el decreto 1002, que declara obligatorio el uso de los recursos energéticos renovables en la generación eléctrica nacional, asegurando

combustibles para el transporte: (i) se utiliza Diesel B5 en vez de Diesel 2, es decir, existe una participación de 5% de biodiesel; (ii) desde inicios de 2010 se utiliza gasohol (mezcla de gasolina con alcohol) con 7,8% en volumen de etanol (alcohol etílico).

Entre junio de 2009 y julio de 2010 se realizó una subasta para la compra de energía generada a partir de Recursos Energéticos Renovables con el objetivo de contratar hasta 1,314 gigawatts-hora (GWh)/año, repartidos en: (i) Energía solar, 181 GWh/año; (ii) Energía eólica, 320 GWh/año; y (iii) Energía de biomasa, 813 GWh/año. Adicionalmente se incluyó en la subasta la energía generada por hidroeléctricas RER

(menos de 20 MW de capacidad instalada), también por un máximo de 500 MW.

Se realizaron dos convocatorias para que el Estado comprara estas energías renovables, la segunda de las cuales buscó completar el suministro; no incluyó energía eólica y se redujeron los precios máximos (ver cuadro). Con esto, muchas ofertas fueron descartadas porque superaron los nuevos precios establecidos.

Cuadro 1. Convocatorias para compra de energía renovables

1ra Convocatoria - Buena Pro del 12/02/10						
Tecnología	Precio Tope	Potencia adjudicada	Energía adjudicada	Precios adjudicados		
	[US\$/MWh]	[MW]	[GWh-año]	Máximo	Mínimo	Ponderado
				[US\$/MWh]		
Biomasa	120	27.4	143.3	110.00	52.00	63.45
Eólica	110	142.0	571.0	87.00	65.52	80.36
Solar	269	80.0	172.9	225.00	215.00	221.09
Hidroeléctrica	74	161.7	999.3	70.00	55.00	60.02
Total RER		249.4	887.2			
Total RER + hidro		411.1	1,886.6			
Ponderado RER				117.61	92.47	105.06
Pond. RER + hidro				92.39	72.62	81.20
2da Convocatoria - Buena Pro del 23/07/10						
Tecnología	Precio Tope	Potencia Adjudicada	Energía Ajudicada	Precios Adjudicados		
	[US\$/MWh]	[MW]	[GWh-año]	Máximo	Mínimo	Ponderado
				[US\$/MWh]		
Biomasa	55	0.0	0.0	0	0	0
Solar	211	0.0	0.0	0	0	0
Hidroeléctrica	64	18.0	85.0	64	64	64

Fuente: Osinergmin

Desafíos para el desarrollo

La meta para que el Perú alcance sus compromisos ante la comunidad internacional debe plantearse en base a las energías primarias que en la actualidad son, principalmente, los hidrocarburos y la hidroenergía. Los primeros participan en más del 80% y la segunda en cerca del 15% de la energía comercial, la cual a su vez supera el 85% de la energía total. Las metas parecen posibles de alcanzar, tanto en 2021 como en 2040, pero requieren de un alto desarrollo de la hidroenergía, cuyo uso es convencional y su costo es significativamente menor al de otras energías renovables, como la eólica, la solar y la geotermal. Un modelo simple indica que la meta es más asequible para 2021 mediante la hidroenergía de la zona andina y la eólica, pero para 2040 se

requeriría consumir el total del potencial hidroeléctrico cuantificado como posible, incluso en la Amazonía.

A falta de estudios sólidos, de manera conservadora debería estimarse que solo un 80% del potencial hidroeléctrico es desarrollable, especialmente si se considera que un 40% está ubicado en la selva, donde los cuestionamientos sociales y ambientales pueden tornar inviables varios proyectos, sea por el costo elevado de superar los *impases* o porque las barreras resultarán infranqueables.

A modo general, vemos que el Estado tiene ideas sobre lo que debe hacer y eso se refleja en los intentos de fomentar las energías renovables. Pero se sacrifica el interés nacional por el particular (Camisea debería constituirse en un caso emblemático donde empresas poco escrupulosas con apoyo del poder

• Foto: Flor Ruiz



político y ceguera de la banca de fomento, expolían a un país) y se niega al Estado la capacidad de ordenar (en el sentido de inventariar, evaluar y planificar) los recursos y contar con una capacidad de negociación. Esto último se concentra en el nivel político (con frecuentes indicios de corrupción) como es el caso del Minem, minimizándose la capacidad de sus brazos técnicos en Electroperú, Petroperú y Perupetro.

En medio de estas debilidades, resulta oportuno conocer que una cuantificación de la magnitud de los recursos energéticos

del Perú desarrollables en los próximos 30 a 50 años, indica un valor del billón de dólares americanos. Es una riqueza tan considerable que no solo justifica sino que exige que el Estado finalmente potencie sus empresas de hidrocarburos (Petroperú y Perupetro) y eléctrica (Electroperú), dotándolas de las capacidades técnicas y elasticidad de gestión que les permita planificar su desarrollo y convocar al capital privado para la ejecución de sus proyectos en las mejores condiciones posibles para el país: un esquema global que obedezca al interés general, ejecutado mediante el incentivo al interés particular.



La aritmética del poder en las regiones

En ocho años, los movimientos regionales triplicaron su capacidad de ganar votos mientras que los partidos nacionales perdieron casi el 33% de su caudal electoral

Entre 2002 y 2010, los partidos nacionales dejaron de despertar la simpatía de un amplio sector del electorado en todo el país. Los periodos de Alejandro Toledo y Alan García no les han sido favorables y, al parecer, fueron reemplazados por los movimientos regionales, que en las elecciones regionales de 2010 obtuvieron el 55% de los votos válidos. Estos mismos grupos también han ganado presencia en espacios locales pero no lo suficiente en provincias. Aún tienen el desafío de articular la política regional y enfrentar los problemas de representación política.



• Foto: Percy Ramírez / Oxfam

Martín Tanaka → *Doctor en Ciencia Política e investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos.*

Yamilé Guibert → *Estudiante de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú.*

En octubre de 2010 se llevaron a cabo las elecciones regionales y municipales, la tercera elección de ámbito regional del proceso descentralizador iniciado en 2002. Usualmente, los análisis de estos procesos se han basado en información agregada de lo que sucede en el ámbito de las regiones, dando por sentada cierta homogeneidad

intrarregional, para desde allí buscar tendencias que se puedan registrar a lo largo del tiempo (avances y retrocesos) o diferencias entre regiones (cuáles estarían “mejor” o “peor” según diferentes criterios). En este artículo analizamos el desempeño de los partidos nacionales, movimientos regionales y organizaciones locales en los tres últimos procesos electorales regionales y municipales de 2002, 2006 y 2010, tomando a la provincia como unidad principal de análisis.

Vuelta de tuerca en ocho años

Empecemos presentando dos cuadros (1A y 1B) que evalúan el desempeño de los partidos nacionales, movimientos

regionales y organizaciones locales en los últimos comicios, según su capacidad para presentar candidatos para todos los cargos en disputa, el apoyo que reciben de los votantes y el número de candidatos que finalmente son elegidos².

Cuadro 1A. Desempeño de los partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones locales (nivel regional).³

Agrupación Política	% de candidatos			% de votos validos			Nº Electos*		
	2002	2006	2010	2002	2006	2010	2002	2006	2010
Acción Popular	72	40	64	5,9	2	2,8	0	0	1
Partido Aprista Peruano	92	100	88	24,1	18,8	9,5	12	2	1
Partido Nacionalista Peruano	-	100	24	-	8,6	5,4	-	0	2
Perú Posible	88	24	56	13,5	1,6	3	1	0	0
Somos Perú	80	12	32	6,2	0,5	1,9	1	0	1
Alianza PPC-Unidad Nacional	88	40	40	8,6	4,5	3	0	0	1
Unión por el Perú	52	64	28	5,6	3,7	0,9	2	1	0
Fujimoristas¹	-	48	48	-	2,3	4,4	-	0	0
Alianza para el Progreso	16	24	48	2,8	1,3	7,6	0	0	2
Movimiento Nueva Izquierda	64	12	20	2,9	1,5	2,1	1	1	1
Renacimiento Andino	24	16	-	1,7	0,5	-	0	0	-
Fuerza Democrática	36	24	-	3,1	3,2	-	0	1	-
Restauración Nacional	-	40	36	-	3,1	1,3	-	0	0
Otros partidos políticos	8,1	8,0	9,8	3,6	8,4	3,2	1	3	0
SUBTOTAL (PARTIDOS POLÍTICOS)	76,7	68,4	50,8	78,1	60	45	18	8	9
Movimientos Regionales	23,3	31,6	49,2	21,9	40	55	7	17	16
TOTAL	100	100	100	100	100	100	25	25	25

¹ Fuerza 2011 y Sí Cumple

*En el año 2010, se consignan los ganadores de la segunda vuelta.

Fuente: ONPE. Elaboración propia. Formato: Vera (2010)

² La información del cuadro 1A solamente se refiere al desempeño de partidos políticos nacionales y movimientos regionales, ya que las organizaciones locales no participan en esos comicios.

³ En ambas tablas, las cifras mostradas en la columna de candidatos se refieren al porcentaje de postulantes que presentan las agrupaciones sobre el total de candidaturas posibles. Es decir, se establece sobre la base de 25, en el caso de regiones, y sobre la base de 195, en el caso de provincias. En el subtotal de partidos políticos sí se tiene como base el total de candidaturas presentadas.

Cuadro 1B. Desempeño de los partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones locales (Elecciones municipales provinciales)⁴

Agrupación Política	% de candidatos			% de votos validos			Nº Electos		
	2002	2006	2010	2002	2006	2010	2002	2006	2010
Acción Popular	79	52	48,2	4,8 (7,1)	3,6 (4,7)	3,1 (3,7)	11	9	7
Partido Aprista Peruano	93	94	75,9	12,1 (18,1)	13,9 (14,8)	5,8 (8,6)	34	16	9
Partido Nacionalista Peruano	-	80	25,1	-	6 (6,9)	1,7 (2,6)	-	10	2
Perú Posible	93	12	51,3	7,8 (8,1)	0,3 (0,5)	2,1 (3,2)	12	3	7
Somos Perú	64	27	26,2	14,7 (7,1)	5 (3,3)	3,1 (2,5)	19	7	8
Alianza PPC-Unidad Nacional	83	40	26,7	17,7 (6,7)	18,3 (3,7)	14,5 (2,9)	12	9	2
Unión por el Perú	39	72	21	2,3 (2,7)	5,3 (5,7)	0,7 (1)	6	14	2
Fujimoristas¹	-	36	40,5	-	2,6 (1,9)	2,7 (4)	-	1	7
Alianza para el Progreso	14	25	64,6	1,3 (1,9)	3,7 (5,5)	5,6 (7,8)	0	7	14
Movimiento Nueva Izquierda	52	15	19	2 (2,1)	0,7 (1)	0,8 (1,2)	3	6	2
Renacimiento Andino	27	8	-	1,4 (1,6)	0,5 (0,6)	-	5	2	-
Fuerza Democrática	25	15	-	2,3 (3,4)	1,4 (2,1)	-	3	4	-
Restauración Nacional	-	35	23,1	-	7,2 (3,4)	4,3 (2,2)	-	6	6
Partido Descentralista Fuerza Social	-	7	2,1	-	0,9 (1,3)	12,9 (0,2)	-	8	1
Otros partidos políticos	6,1	6,4	6,1	4,6 (5,4)	2,9 (3,3)	4,9 (3,2)	5	7	5
SUBTOTAL (PARTIDOS POLÍTICOS)	67,6	67,6	53,3	71 (64,2)	72,3 (58,7)	62,2 (43,1)	110	109	72
Movimientos regionales	12,6	26,3	44,4	10,7 (16)	23 (34,3)	36 (54)	30	69	117
Organizaciones locales	19,8	6,1	2,3	18,4 (19,9)	4,8 (6,9)	2 (3)	54	17	6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	194	195	195

¹ Fuerza 2011 y Sí Cumple

Fuente: ONPE. Elaboración propia. Formato: Vera (2010)

⁴ Los datos entre paréntesis representan los porcentajes obtenidos sin el peso de Lima Metropolitana considerada como provincia.

Estas cifras confirman que la capacidad de los partidos nacionales para postular candidatos, ganar votos y hacerse de los puestos oficiales es cada vez menor⁵. En el nivel regional, los partidos nacionales pasaron de aproximadamente un 77% del total de candidaturas en 2002, a un 68% en 2006, y a descender aun más en 2010 a un 51%. Lo opuesto ocurre con los movimientos regionales, que pasan de un 23% en 2002 a casi igualar a los partidos nacionales en 2010 con un 49%. La figura se repite cuando revisamos el porcentaje de votos válidos: para 2010, los partidos nacionales

parece un hallazgo importante, porque estaría presentándose un freno relativo a la fragmentación política. Si tomamos en cuenta el porcentaje de candidatos, vemos que el papel de los movimientos regionales tiende a ser cada vez mayor, pasando del 13% de candidaturas en 2002, a un 44% en las últimas elecciones. Los partidos nacionales sufren un revés, pasando de un 67% en 2002 a un 53% en 2010; y las organizaciones locales pasan de un 20% del total de candidaturas provinciales en 2002 a apenas 2% en 2010. Al analizar el porcentaje de votos válidos, los datos

LOS MOVIMIENTOS REGIONALES GANADORES AÚN NO SON CAPACES DE CUMPLIR FUNCIONES DE ARTICULACIÓN ENTRE LO PROVINCIAL Y LO DEPARTAMENTAL.

alcanzan solo el 45% de los votos válidos, una cifra bastante menor al 60% alcanzado en 2006 y al 78% de 2002. Por el lado de los movimientos regionales, en 2010 recogen el 55% de los votos válidos, mientras que en 2002 solo alcanzaban el 22%. Por último, en cuanto al número de cargos electos, encontramos una inversión de papeles a lo largo del tiempo: los partidos nacionales logran 18 presidencias regionales en 2002 y los movimientos regionales 7, mientras que en 2010 los partidos logran 9 presidencias regionales, y los movimientos regionales 16. La información a nivel municipal provincial del cuadro 1B agrega un matiz a la idea original sobre el retroceso de los partidos nacionales frente a los movimientos regionales, ya que demuestra que estos no solo ganan terreno frente a las agrupaciones nacionales, sino que hacen retroceder en importancia a las organizaciones locales, lo que nos

confirman la tendencia.

Para la elección de 2010, el nivel municipal provincial se ve mayoritariamente ocupado por movimientos regionales, los cuales alcanzan el 54% de los votos, seguidos de los partidos nacionales con un 43% y de las organizaciones locales con un 3%. En suma, para 2010 los movimientos regionales desplazan tanto a partidos nacionales como a organizaciones locales del escenario provincial, confirmándose la noción de que los movimientos regionales aparecen como una barrera a la fragmentación del voto en las provincias, que no estaría signada por un localismo extremo.

¿Qué explicaría este declive de los partidos nacionales y la mayor importancia de los movimientos regionales? Como han señalado Vergara (2007) y Tanaka (2009)⁶, la ley de partidos y la legislación electoral

⁵ Cuando hemos encontrado alianzas entre movimientos regionales y partidos nacionales, hemos consignado en el cuadro 1 esa postulación como parte del partido político que conforma la alianza electoral. Hemos preferido sobreestimar el peso de los partidos nacionales.



en el marco de la regionalización del país hacen que en general sea más rentable para los líderes regionales armar tienda propia en vez de entrar en complejos procesos de negociación con los partidos nacionales, cuyos líderes están asentados en Lima. A la larga, los partidos nacionales parecen haber “abandonado” en la práctica la escena regional, donde campeon movimientos de alcance solo departamental.

Movimientos regionales, fortalezas y debilidades

Hasta el momento hemos establecido que los movimientos regionales cuentan con una presencia cada vez mayor en los espacios regionales y provinciales,

desplazando a partidos políticos y organizaciones locales. Sin embargo, ¿cuán consistentes son estos movimientos regionales? Una primera aproximación

“ LAS ÚLTIMAS ELECCIONES PRESIDENCIALES EVIDENCIAN CIERTA HOMOGENEIDAD EN LOS DEPARTAMENTOS, MIENTRAS QUE LOS RESULTADOS REGIONALES SUGIEREN LO CONTRARIO. ¿CÓMO EXPLICAR ESTA COEXISTENCIA? ”

a este asunto resulta de analizar cuán homogénea es la distribución de los votos de estos movimientos en las diferentes provincias del departamento. Esto nos da una mejor idea de su representatividad.

⁶ Vergara, Alberto: “El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato”. Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Latin American Studies Association. Montreal, septiembre 2007; Tanaka, Martín, “¿En qué falló la ley de partidos y qué debe hacerse al respecto?” Lima, IDEA, 2009.

Cuadro 2. Tabla resumen del índice de regionalización en cada proceso electoral ^{7 8}

Región	Índice 2002	Índice 2006	Índice 2010	Promedio
San Martín	0,82	0,82	0,83	0,83
Piura	0,87	0,74	0,83	0,81
Lambayeque	0,82	0,82	0,79	0,81
Junín	0,89	0,81	0,72	0,81
Huánuco	0,80	0,77	0,85	0,81
Ucayali	0,70	0,89	0,78	0,79
Loreto	0,80	0,83	0,73	0,79
Ayacucho	0,70	0,80	0,85	0,78
La Libertad	0,84	0,72	0,78	0,78
Tacna	0,84	0,62	0,82	0,76
Ica	0,81	0,88	0,58	0,76
Cusco	0,67	0,81	0,78	0,76
Puno	0,86	0,70	0,70	0,75
Cajamarca	0,86	0,58	0,81	0,75
Pasco	0,80	0,67	0,78	0,75
Huancavelica	0,66	0,71	0,77	0,72
Arequipa	0,66	0,70	0,79	0,71
Lima	0,78	0,75	0,57	0,70
Tumbes	0,62	0,83	0,63	0,69
Amazonas	0,73	0,67	0,66	0,69
Moquegua	0,55	0,79	0,70	0,68
Áncash	0,70	0,62	0,46	0,59
Madre de Dios	0,41	0,70	0,59	0,57
Apurímac	0,49	0,50	0,57	0,52
PROMEDIO ANUAL	0,74	0,74	0,72	0,73

Fuente: ONPE. Elaboración propia

⁷ Se ha eliminado al Callao porque no se puede establecer la distribución del voto en una sola subunidad.

⁸ El “índice de regionalización” se basa en el *Party Nationalization Score* (PNS) de Mark P. Jones y Scott Mainwaring (2003). Utilizaremos una medida corregida del PNS de Jones y Mainwaring elaborada por Daniel Boschler (2005 y 2006). Tanto el PNS de Jones y Mainwaring como el “Coeficiente de Gini Estandarizado” de Boschler se leen de la misma manera: un score de 0 indica que el 100% de los votos provino de una sola subunidad, mientras que el 1 indica que la agrupación política recibe la misma proporción de votos en cada subunidad.

El cuadro 2 presenta a las regiones ordenadas de acuerdo al promedio de los índices de los años 2002, 2006 y 2010⁹. Si nos centramos en los promedios anuales, encontramos que el nivel de regionalización de los movimientos o partidos ganadores es relativamente alto, lo que indica que la distribución del voto en las provincias es relativamente equitativa.

Resulta interesante ver que a pesar de los cambios en el desempeño de partidos y movimientos la distribución no ha variado demasiado. En 2002, cuando los partidos nacionales “reinaban” en el escenario electoral regional, se alcanzó un puntaje de 0,74. Para 2010, cuando las cifras demostraron un predominio de los movimientos regionales, esta cifra no varió demasiado y alcanzó un 0,72, ligeramente inferior al año 2002. Si bien existen casos de regiones bastante disímiles, el promedio en cada uno de los procesos electorales es alto.

regiones ha disminuido su fragmentación extrema”¹⁰. Esto indicaría que en ciertas regiones, las preferencias electorales se empiezan a concentrar en dos o tres agrupaciones. En cuanto a la volatilidad, si bien permanece alta, “ha disminuido en lo que va de los tres periodos electorales y no es mayor que la volatilidad existente en el nivel nacional”¹¹. Existen regiones con indicadores que dan la impresión de un panorama positivo: San Martín y La Libertad. La primera con el movimiento regional Nueva Amazonía que va posicionándose, y la segunda con un partido nacional como el Apra que, aunque debilitado, todavía cuenta con cierta fortaleza en la región. Por otro lado, hay escenarios más bien sombríos: Apurímac y Madre de Dios con índices que demuestran que el voto por las principales fuerzas se concentró en pocas provincias, estuvo bastante disperso entre las fuerzas en contienda, y existió una considerable inestabilidad del apoyo electoral a las organizaciones.

“ EN EL NIVEL REGIONAL, LOS PARTIDOS NACIONALES PASARON DE UN 77% DEL TOTAL DE CANDIDATURAS EN 2002, A UN 68% EN 2006, Y A DESCENDER A 51% EN 2010.”

Es interesante comparar estas cifras relativamente altas de regionalización con los índices de fragmentación y volatilidad que encuentra la socióloga Sofía Vera, que nos llevan a conclusiones similares. De acuerdo con la autora, “la fragmentación electoral promedio se ha mantenido estable entre 2010 y 2002, y un buen número de

De manera general, el voto por las principales fuerzas en regiones es relativamente equitativo entre todas las provincias¹²; asimismo, se empieza a concentrar en ciertas agrupaciones, y la inestabilidad del apoyo electoral que reciben las organizaciones que compiten elección tras elección, si bien permanece

⁹ Para más información sobre la elaboración de esta tabla revisar: Martín Tanaka y Yamilé Guibert. “Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002, 2006, 2010”. Artículo publicado en El nuevo poder en las regiones, PUCP, 2011.

¹⁰ Vera, Sofía. “Radiografía a la política en las regiones: tendencias a partir de la evidencia de tres procesos electorales (2002, 2006 y 2010)”. En Argumentos, año 4, n° 5. Noviembre 2010.

¹¹ De acuerdo a los datos ofrecidos por Vera, se pasaría de una volatilidad del 41,2% en el periodo 2002-2006, a 39,8% para el periodo 2006-2010.

alta, va reduciéndose. Pero si evaluamos más detenidamente la capacidad de estos movimientos regionales a nivel municipal provincial, observamos que la figura no es tan optimista como parece, ni siquiera en las regiones mencionadas anteriormente.

Tomando en cuenta la tabla 3A y 3B, con el “índice de enraizamiento provincial”¹³

de actores regionales, vemos que la capacidad de las agrupaciones políticas regionales de ganar alcaldías provinciales es escasa. Si bien los promedios anuales han ido en aumento, estos están alrededor del 0,2, lo que indica que en promedio los movimientos regionales más votados apenas han logrado elegir a un 20% de los municipios provinciales en disputa¹⁴.

Cuadro 3A. Resumen del indicador de “enraizamiento provincial” de actores regionales (regiones con 7 o menos provincias)

Región	2002	2006	2010	Promedio
Apurímac	0,21	0,29	0,50	0,33
Callao	0,00	0,50	0,50	0,33
Huancavelica	0,29	0,21	0,50	0,33
Lambayeque	0,33	0,17	0,33	0,28
Amazonas	0,14	0,21	0,36	0,24
Pasco	0,00	0,17	0,50	0,22
Ucayali	0,25	0,13	0,25	0,21
Ica	0,10	0,30	0,10	0,17
Madre de Dios	0,33	0,17	0,00	0,17
Moquegua	0,17	0,17	0,17	0,17
Loreto	0,17	0,14	0,14	0,15
Tacna	0,00	0,13	0,25	0,13
Tumbes	0,17	0,00	0,00	0,06
PROMEDIO ANUAL	0,17	0,20	0,28	0,21

¹² Una nota final sobre la distribución del voto a la presidencia regional y el voto por consejeros regionales en esta última elección: Por lo general, los movimientos regionales ganadores no cuentan con mayoría en los consejos regionales; esto al parecer no se debe a un “voto cruzado”, sino a la distribución del voto de los movimientos regionales en las provincias. Más sobre este asunto en: Remy, María Isabel: “Elecciones regionales 2010 o el sueño de la candidatura propia”. En Argumentos, año 4, n° 3. Julio 2010.

¹³ El índice se basa en las alcaldías provinciales alcanzadas por las dos primeras fuerzas a nivel regional. La tabla 3 se encuentra dividida en dos subtablas de acuerdo con el número de provincias por región.

¹⁴ Si midiéramos en cuántas provincias un movimiento regional es capaz de ganar al mismo tiempo la alcaldía provincial y el representante al consejo regional, los resultados serían aun más pobres. Revisar el índice de “enraizamiento total” en Tanaka y Guibert (2011).

Cuadro 3B. Resumen del indicador de “enraizamiento provincial” de actores regionales (regiones con más de 7 provincias)

Región	2002	2006	2010	Promedio
La Libertad	0,29	0,25	0,25	0,26
Ayacucho	0,18	0,23	0,36	0,26
San Martín	0,20	0,40	0,15	0,25
Huánuco	0,14	0,18	0,32	0,21
Lima	0,10	0,15	0,35	0,20
Junín	0,17	0,28	0,11	0,19
Cusco	0,04	0,27	0,19	0,17
Piura	0,19	0,13	0,13	0,15
Cajamarca	0,08	0,27	0,08	0,14
Áncash	0,20	0,10	0,05	0,12
Puno	0,08	0,04	0,23	0,12
Arequipa	0,06	0,13	0,13	0,10
PROMEDIO ANUAL	0,14	0,20	0,20	0,18

Conclusiones y perspectivas

Los datos agregados evidenciaban que los partidos tienen cada vez menos presencia en las regiones y provincias, y son desplazados por los movimientos regionales, que a su vez también restan importancia a las organizaciones locales. Al mismo tiempo, encontramos que se ha reducido ligeramente la volatilidad y la fragmentación del voto regional, y que este muestra cierta capacidad de distribuirse de manera homogénea en las diferentes provincias de los departamentos.

Sin embargo, al mirar con más detenimiento el desempeño de los movimientos regionales en el ámbito provincial, encontramos que estos muestran todavía debilidades importantes: los movimientos regionales ganadores no tienen importante representación en las alcaldías provinciales, no son capaces de cumplir funciones de articulación entre lo provincial y lo departamental. Aún deben recorrer un largo camino antes de ser considerados alternativas viables para articular la política regional y enfrentar los problemas de representación política.

En el proceso de descentralización, se abre una agenda de investigación para explicar las diferencias que existen en la realidad política de las regiones, ya que algunas parecen avanzar en niveles de articulación política perfilando ciertos sistemas políticos regionales, mientras que en otras campea la desorganización. Ante este contraste, debería establecerse qué está funcionando en las regiones con índices positivos para que se pueda seguir sus pasos y así enfrentar el problema de realidades subnacionales que aparecen como caóticas. De no hacerlo, se pueden consolidar patrones muy desiguales en el territorio nacional.

Igual de importante es investigar más en las diferencias que se dan entre las dinámicas electorales regionales y las nacionales en su dimensión regional: las últimas elecciones presidenciales evidencian cierta homogeneidad en los departamentos de algunas zonas del país, mientras que los resultados regionales sugieren todo lo contrario. ¿Cómo explicar esta coexistencia? ¿Existen puntos de contacto entre ambas constataciones?



Cuotas y plazos que se retrasan

Las mujeres han ganado espacio en la tribuna política a paso lento. Pero aún falta que sean consideradas en las diversas instancias de decisión

Si bien la participación femenina en la política peruana tiene un importante aliado en la Ley de Cuotas, lo que garantiza que los partidos destinen un porcentaje de cupos de sus listas de candidatos a las mujeres, en términos globales este impulso no ha sido significativo. En 2010, de los 341 postulantes a una presidencia regional, solo 17 fueron mujeres. Las elecciones de este año han permitido elegir apenas 28 parlamentarias, menos que en 2006.



• Foto: Julio Angulo

Blanca Fernández

→ Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

“Si las mujeres no están, la democracia no va”¹

Una breve mirada a los países de nuestro entorno indica que en los últimos quince años va en aumento, aunque con cierta lentitud, la presencia de las mujeres en los parlamentos de Latinoamérica y del Caribe. Así, pasan de 7,5% del total de representantes en 1990

al 16,4% en 2006². En 2010, “el número de legisladoras aumentó a casi un 19% del total de congresistas”³, cifra que no debería presentar retrocesos para los siguientes períodos en la mayoría de países de la región, a pesar de que en el Perú registró una caída en las últimas elecciones. Las mujeres han logrado posicionarse en estos espacios, sin duda, pero el resultado sigue sin responder a sus aspiraciones.

Estos cambios son producto de la lucha histórica del movimiento feminista y de las organizaciones de mujeres, cuya agenda

¹ Eslogan usado por las feministas desde los años 70 en sus diversas intervenciones públicas de lucha por la reivindicación ciudadana de las mujeres y también por la recuperación de la democracia en nuestros países.

² Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad para la igualdad de Género en el Desarrollo Ideas en marcha (N) N° 2, junio 2007.

³ Centro de Noticias ONU, un.org/spanish/News/fullstorynews.as

considera que no es posible conseguir la equidad e igualdad de oportunidades si es que no se consideran los planteamientos y participación activa de las mujeres en las diversas instancias de decisión política. Sustentan estos logros, o deberían hacerlo, los diversos compromisos adquiridos por los gobiernos a nivel internacional⁴ para legislar frente a las inequidades de género aún encontradas en la mayoría de los países.

Así, para equilibrar la participación política de las mujeres, países como Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, México y Perú ya cuentan con acciones afirmativas como la Ley de Cuotas. Sin la implementación de las medidas mencionadas no se habría logrado un aumento de la representación femenina en los parlamentos latinoamericanos. En los países donde se ha implementado la Ley de Cuotas, las mujeres ocupan en promedio el 20,3% del total de asientos parlamentarios frente a un 13,7% de curules en países donde no se aplica esta norma. La

situación aún es frágil, ya que la brecha entre hombres y mujeres sigue alta. Esta situación de inequidad de género, en lo que se refiere a la participación formal de las mujeres en política, tiene su explicación, según las diversas visiones sobre las relaciones entre hombres y mujeres, en nuestra sociedad. Así, por un lado, hay una concepción individualista de que las mujeres ya tienen un espacio y no requieren más que de su propio esfuerzo para entrar en política; eso se escucha incluso entre las propias mujeres. Por otro lado, es necesario una mirada más integral de lo que sucede en nuestros países, donde a pesar del crecimiento macroeconómico todavía persisten las desigualdades que conllevan a una disminución de las posibilidades de participación activa de las mujeres en política. Tal escenario exige que se tomen medidas.

¿Cómo podemos aspirar a que se cumplan las iniciativas de igualdad y equidad, si las brechas que impone un sistema discriminador no lo permiten? Las

HAY LUGARES DONDE LA REPRESENTACIÓN FEMENINA ESTÁ MUY POR DEBAJO, COMO EN LORETO QUE NO TIENE NI UNA CONSEJERA ELECTA. EN EL OTRO EXTREMO, HAY REGIONES DONDE EL PORCENTAJE DE CONSEJERAS BORDEA EL 44%.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁵ sostiene que de no aplicarse cuotas de género en nuestros países, se debería esperar recién a 2025 para que las mujeres ocupen el 40% de escaños parlamentarios. Pese a los esfuerzos desplegados, la

desigualdades en términos de educación, salud, empleo están aún presentes en nuestros países y afectan de manera especial a las mujeres. Lamentablemente, incluso en los países donde el modelo económico ha variado, las desigualdades de género se mantienen y se siguen

⁴ Para mencionar algunos: Convención Interamericana Sobre la Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer (1948); Convención de las Naciones Unidas Sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (1952); Programa Regional de Acción para la Integración de la Mujer al Desarrollo (CEPAL, 1994); Convención Para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW 1979), Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de la ONU (Beijing 1995); Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (2000).
⁵ AA VV (2006), Panorama Social de América latina 2006, Santiago de Chile, CEPAL.



reproduciendo las prácticas patriarcales y machistas. Un debate pendiente es el relacionado a la defensa cerrada de sistemas culturales que justifican las posiciones atentatorias contra los derechos humanos. Las feministas han apostado hasta ahora por el respeto a la diversidad y las culturas, pero en pleno siglo XXI no se puede pasar por alto la defensa de los derechos humanos, en especial de quienes son más vulneradas, como las mujeres jóvenes y adultas.

Algo hemos avanzado en la región, pero si no nos ponemos de acuerdo, si no concertamos entre quienes creemos en la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, en la democracia inclusiva, en que otro mundo es posible, vamos a toparnos con lo que la socióloga Gina Vargas del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán llama ‘techo de cristal’: “Las mujeres en la política tenemos techo de cristal, podemos tener cuotas, podemos ser parlamentarias, regidoras, podemos tener algunas alcaldesas, pero no se cambia

la composición masculina de la política. No porque no tengamos capacidad, no porque no tengamos cuotas, no porque no tengamos ganas, simplemente porque tenemos el límite del monopolio político masculino”.

Una mirada al Perú

En nuestro país el camino por recorrer es aún largo, al igual que en la mayoría de los países vecinos. Nos topamos con una realidad tan diversa social, cultural y económicamente, que se expresa en las enormes brechas que persisten. Así, encontramos que la cifra de analfabetismo⁶ alcanza al 10,7% de la población en las zonas rurales, frente al 3,7% en las zonas urbanas, cifras que se triplican para el caso de las mujeres. De este universo de habitantes mayores de 15 años que no saben leer ni escribir, 33% son mujeres y 11% hombres.

La indocumentación también invisibiliza a las mujeres en nuestro país, ya que no les

⁶ INEI. Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG): 2002-2008.

• Foto: Percy Ramírez / Oxfam



permite acceder a otros derechos como el de propiedad, desplazarse libremente con libertad y seguridad, realizar transacciones mínimas en entidades formales y ejercer algún cargo público en su localidad. Según el censo de 2007, 552 mil 84 personas de 18 años y más no cuentan con el Documento Nacional de Identidad (DNI), de las cuales cerca del 60 por ciento son mujeres. La situación se agudiza en zonas rurales, sobre todo en comunidades campesinas y nativas afectadas por la violencia política⁷.

A esto se suma la violencia contra las mujeres que es cada vez más grave. Entre enero y abril de 2011 ya se registraron 33 muertes y 25 tentativas de feminicidio⁸. Este complejo escenario hace que las oportunidades para las mujeres se reduzcan y evidencia que

no hay una voluntad política para que el poder sea compartido y que las mujeres sean consideradas igualmente en los planes de desarrollo. Se está dejando de implementar la normatividad existente y de legislar sobre otras propuestas a favor de las mujeres. Los cambios en materia de género no van a la par con otros cambios en nuestras sociedades, son muy lentos y exigen una permanente vigilancia para evitar retrocesos.

Representación parlamentaria

En lo que respecta al Congreso, uno de los avances más significativos logrados en materia de representación política ha sido la Ley de Cuotas, aprobada en su primera versión en 1997, que incluía un número no menor de 25% de mujeres en las listas parlamentarias y que fue rechazada por los sectores conservadores. Posteriormente, en la legislatura 2000-2001, la cuota pasa de 25% a 30% como medida de acción afirmativa, en un marco de avances importantes en materia de derechos políticos para las mujeres⁹. La Ley de Cuotas permitió la aceleración de un proceso que seguramente hubiera tardado muchos años más, como lo advierte CEPAL.

El siguiente cuadro nos muestra el crecimiento de la representación femenina

⁷ INEI. Censo 2007.

⁸ MIMDES www.mimdes.gob.pe/estadisticas-pncvfs/4289html

⁹ Townsend Ana Elena, *La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en el Perú: Los casos de la Ley de Cuotas y la Ley de Igualdad de Oportunidades*. Documento preparado para PROLID, BID, 2008. En 2002 se aprobó la Ley de Reforma Constitucional para garantizar el sistema de cuotas electorales femeninas e indígenas. La norma establece porcentajes mínimos para que exista representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los concejos municipales. El documento de Townsend señala que otras leyes aprobadas en este sentido fueron la Ley de Elecciones Regionales (2002), la Ley de Partidos Políticos (2003) y la Ley del Parlamento Andino (2004). Todas ellas establecen cuotas electorales por género para las listas de candidatos y candidatas.

en el Parlamento. Como se puede observar, desde 2001 se registró un repunte hasta alcanzar en 2006 el 22.5% (35) de representantes mujeres en el Legislativo. Lamentablemente, en las recientes elecciones congresales apenas 28 mujeres resultaron elegidas para el periodo 2011-2016.

CUADRO 1.

Presencia de las mujeres en el Parlamento

AÑO	% mujeres
1956	3.90
1963	1.00
1978	2.00
1980	6.25
1985	5.42
1990	6.61
1993	8.75
1995	10.83
2001	18.33
2006	28.30
2011	21.53

Fuente: JNE, IDEA internacional, elaboración propia

La agenda ausente

El avance con la Ley de Cuotas no coincide necesariamente con una agenda en defensa de los derechos de las mujeres, por lo tanto no se puede asegurar que un incremento de la representación femenina conlleve a mejoras para las mujeres.

Lo que se requiere son mujeres, probadamente democráticas, que legislen a favor de la igualdad de oportunidades entre

hombres y mujeres, que asuman la agenda integral de las mujeres, que puedan debatir y argumentar sólidamente en torno a temas como la laicidad del Estado, la agenda de los derechos sexuales y derechos reproductivos, la no violencia contra las mujeres, la diversidad sexual, entre las propuestas más polémicas, pero sobre todo que escuchen las voces de quienes son protagonistas de los problemas.

Un breve análisis del Parlamento 2006-2011 indica que la mayoría de parlamentarias y parlamentarios no han trabajado en torno a la agenda de género, que la mayoría tiene propuestas conservadoras y más bien confesionales respecto de las demandas más sentidas de las mujeres, en especial sobre los derechos sexuales y reproductivos.

Lo que sí es necesario reconocer es la existencia de un grupo de mujeres parlamentarias, de diversas tiendas políticas, que se han comprometido durante su gestión por sacar adelante leyes a favor de las mujeres. Tal es el caso de la incorporación de la perspectiva de género en el Presupuesto Nacional¹⁰ como criterio de análisis en las evaluaciones del Sistema Nacional de Inversión Pública referidas a proyectos productivos y de promoción para acceder al mercado, crédito, trabajo y a servicios sociales básicos de educación, salud y justicia.

Lamentablemente, se han quedado en los espacios de la discusión congresal la Ley de Alternancia y otras normas que permitan

LOS CAMBIOS EN MATERIA DE GÉNERO NO VAN A LA PAR CON OTROS CAMBIOS EN NUESTRAS SOCIEDADES, SON MUY LENTOS Y SIEMPRE SE REQUIERE DE UNA PERMANENTE VIGILANCIA.

¹⁰ Modificación de la Ley N° 29629.

una mayor participación política de las mujeres, ya que la sola cuota de género no la garantiza.

En las regiones y municipios

La Ley de Cuotas también tuvo impacto en la participación de las mujeres en los gobiernos regionales y locales. La norma empezó a aplicarse en 1998 y los resultados muestran que “de novecientas

treinta y tres regidoras elegidas en 1995, los municipios pasaron a contar con dos mil ochocientas veintiséis regidoras elegidas en 1998. No es casualidad que en ese año se aplicó por primera vez la cuota del 25% (Idea Internacional, Lima, 2003)”¹¹.

A partir del año 2002, la Ley de Cuotas estableció un mínimo del 30% de presencia de hombres o mujeres en las listas de regidurías y consejerías regionales, y un 15% de representantes indígenas.

CUADRO 2. Mujeres y hombres elegidos en diversos cargos en regiones y gobiernos locales

Cargo	2003 - 2006				2007 - 2010				2011 - 2014			
	Mujer	%	Hombre	%	Mujer	%	Hombre	%	Mujer	%	Hombre	%
Presidencia Gobierno Regional	3	12	22	88	0	0	25	100	0	0	25	100
Vicepresidencia Gobierno Regional	4	16	21	84	3	12	22	88	2	8	23	92
Consejerías regionales	47	20,61	181	79,39	62	26,61	171	73,39	71	28,12	185	71,87
Alcaldías provinciales	5	2,58	189	97,42	8	4,1	187	95,9	9	4,62	186	95,38
Regidurías provinciales	400	23,54	1299	76,46	441	25,71	1274	74,29	404	23,75	1297	76,25
Alcaldías distritales	48	2,96	1574	97,04	98	6,06	1518	93,94	59	0,36	1583	96,4
Regidurías distritales	2313	27,04	6240	72,96	2616	29,99	6106	70,01	2433	27,92	2433	72,08

Fuente: JNE / Elaboración Sharon Gorenstein/PPD CMP Flora Tristán 2011

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, para los períodos 2007-2010 y 2011-2014 no se ha elegido a ninguna mujer para el cargo de presidencia regional, a pesar de que para las elecciones de 2006 postularon 18 mujeres para dicho puesto y para 2010 fueron 17 mujeres las que salieron a competir con 341 candidatos¹².

Hay que resaltar que para las candidaturas uninominales no se aplica la Ley de Cuotas, por lo que muchas mujeres asumen que será más difícil la competencia, concentrándose en postular en los espacios en los que sí se aplica esta norma. Los partidos políticos o movimientos regionales no parecen haber puesto mucha atención en alentar candidaturas de mujeres.

¹¹ Townsend Ana Elena, *La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en el Perú: Los casos de la Ley de Cuotas y la Ley de Igualdad de Oportunidades*. Documento preparado para PROLID, BID, 2008.

¹² Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Demus). El Comercio, Lima 15 de julio 2010.



Así, la elección de mujeres en las vicepresidencias regionales ha disminuido. De cuatro elegidas en 2002 y tres en 2006, se pasó a dos en 2010. En las consejerías regionales se nota un pequeño aumento en promedio, pero no así en todos los departamentos. Según IDEA¹³, hay lugares donde la representación femenina está muy por debajo, como en Loreto, donde no hay ni una consejera electa. En el otro extremo, hay regiones como Amazonas, Apurímac, Ica, Moquegua y San Martín donde el porcentaje de mujeres consejeras electas está alrededor del 44%.

Con relación a las alcaldías, las mujeres obtienen un promedio de 4% a lo largo de los tres períodos. En las distritales, las mujeres han sufrido una considerable baja, al punto de colocar al Perú como uno de los países con menos alcaldesas en América Latina. Si consideramos que los espacios regionales y locales pueden ser una puerta de entrada a la representación política de las mujeres, las cifras no son alentadoras.

¿Qué pasó con las mujeres y su entorno? ¿Es que las mujeres no tienen interés en participar en política? Una confirmación de esto puede estar en varios testimonios recogidos por nosotras y confirmados por la investigadora argentina Alejandra Massolo¹⁴: en los municipios pequeños de zonas rurales, donde las mujeres se encuentran en minoría y son prácticamente excluidas de la gestión municipal, sufren hostilidades y hasta violencia física en el desempeño de sus cargos. Además, no todas están capacitadas para enfrentar un cargo público, por lo que son fácilmente blanco de juicios administrativos que las dejan sin energías y voluntad política para enfrentar la situación.

Otra explicación es que los partidos aún no ponen a las candidatas en posiciones expectantes o las ponen en los últimos lugares, ya que “hay que tener en cuenta que en estas elecciones la ubicación en la lista es importante, porque el elector no tiene opción de voto preferencial”¹⁵.

¹³ IDEA Internacional, “La Agenda de género y participación política de la mujer, Encuesta a candidatos, Elecciones 2011”.

¹⁴ Massolo Alejandra, “Participación femenina en el poder público municipal y políticas de equidad de género. Una mirada regional”. Ponencia basada en documentos elaborados por la autora para INSTRAW, 2006.

¹⁵ ONPE, Proyecto ONPE-CE: Participación política de las mujeres en el Perú, página web: <http://www.web.onpe.gob.pe/proyectomujer/parti5.htm>

“ LAS POLÍTICAS SOCIALES DEBEN SER CONSENSUADAS CON LAS ORGANIZACIONES DE MUJERES. URGE REVISAR NUESTRA VISIÓN DE PODER PARA ROMPER CON LA MIRADA MASCULINA DOMINANTE DE HACER POLÍTICA. ”

Nos encontramos con dos respuestas válidas, una de orden sociocultural, la más difícil de cambiar, y otra de orden político. Está en manos de las legisladoras y los legisladores otorgar a las mujeres el derecho a ejercer cargos políticos; la alternancia en las listas está a la espera de aprobación. Esto por supuesto va aunado al desarrollo de capacidades e igualdad en el acceso a la información.

Una cuota de poder

Luego de dar una rápida mirada a los espacios políticos formales alcanzados por las mujeres y reconociendo que la democracia, la equidad y la participación no se construye solo desde ese lado de la sociedad, miremos a las peruanas que cada día enfrentan las desigualdades y la pobreza en las zonas andinas y amazónicas de nuestro país, así como en las periferias de las urbes. Las que se encuentran en situación de mayor desventaja, al tener que enfrentar problemas de indocumentación, monolingüismo, analfabetismo, racismo, mortalidad materna, entre otros más, situación que afecta el ejercicio de sus derechos elementales como ciudadanas.

Son las ciudadanas sin poder económico y político que han dado muestras de su capacidad para enfrentar articuladamente sus necesidades y exponer sus propuestas. Las organizaciones de mujeres locales

y nacionales han acumulado en años de trabajo una experiencia que ahora les permite alternar en espacios de poder político y ser escuchadas. Lamentablemente, el Gobierno y su clase política no han comprendido bien este rol de las organizaciones y pretenden, en la mayoría de los casos, seguir con sus vínculos populistas. No se conoce un plan estratégico para estas organizaciones. Paradójicamente se les sigue haciendo responsable de tareas que competen solo al Estado y se las reprime si vuelcan sus exigencias en las calles.

Las políticas sociales deben ser consensuadas con las organizaciones de mujeres y evitar el clientelaje. En este sentido, como señala Martha Rico Llaque¹⁶, cobra importancia revisar nuestra visión de poder, rompiendo con la mirada masculina dominante de hacer política. Abordar estas cuestiones y buscar alternativas a la participación política de las mujeres es un requisito fundamental para una democracia real.

¹⁶ Rico Llaque, Martha. *Líderesas para el Perú. Memoria de una experiencia*. Programa de Formación de Mujeres Líderes Locales y Regionales. Lima, Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, 2009.

Cómo seguir

Los lentos avances que se han dado respecto de la participación política de las mujeres plantean un reto para las autoridades elegidas en las recientes elecciones. Hay tareas para todos y todas:

- ▶ Poner en práctica las leyes implementadas a favor de la equidad de género en la participación política. El Estado y los partidos políticos deberán cumplir la legislación vigente sin excepción.
- ▶ Incentivar la participación de las mujeres, en especial en los gobiernos locales y regionales.
- ▶ Recuperar la agenda pendiente y armar un paquete legislativo de paridad política que vaya acorde con el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades.
- ▶ Cerrar la brecha de la indocumentación de la población, en especial en las mujeres.
- ▶ Hacer cumplir las cuotas de género en todos los espacios de poder del Estado.
- ▶ Plantear el reto de la alternancia y la paridad.
- ▶ Reconocer a las organizaciones de mujeres como interlocutoras para la implementación de políticas.

• Foto: Percy Ramírez / Oxfam





Pueblos Indígenas y poder: Tan lejos ¿hasta cuándo?

La práctica política todavía parece ajena a la organización de comunidades indígenas de la selva. Necesitan ampliar sus alianzas para defender sus ideas

Lo ocurrido en junio de 2009, en Bagua, hizo más visible al movimiento indígena amazónico y disparó sus posibilidades de hacerse un lugar en la vida política del país. Sin embargo, los líderes indígenas no tuvieron el éxito esperado en las elecciones municipales y regionales de 2010. Al parecer, sus posibilidades dependen del fortalecimiento de Aidesep, el principal organismo que los representa, y de tender puentes con movimientos similares en los Andes y la costa.



• Foto: Charlie Jara / Oxfam

Rodrigo Montoya Rojas¹

→ Antropólogo y profesor emérito de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Luego de la rebelión amazónica de Bagua en 2008 y 2009, las elecciones municipales y regionales de 2010 y políticas nacionales de abril de 2011 son dos de los acontecimientos políticos importantes del momento. Hace dos años, el movimiento indígena amazónico ocupó la escena principal de la política peruana gracias a su decidida respuesta al gobierno del presidente Alan García y su política de entrega de parte del territorio amazónico a

las empresas multinacionales, justificada con el lamentable argumento del “perro del hortelano” que no come ni deja comer. Hubo pleno consenso en la clase política peruana para señalar que el movimiento indígena derrotó al gobierno y Alan García tuvo que replegarse para no declararse vencido y recomenzar de nuevo, pero se le acaba el tiempo de gobierno y el tema queda abierto para que, a partir de julio de este año, un nuevo gobierno decida cómo continuar la política de García o cómo cambiarla. En vez de presentarse unido a las elecciones municipales, el movimiento indígena presentó candidaturas dispersas, con resultados lamentablemente pobres. Tampoco tuvo fuerzas y tiempo suficientes

para organizar y presentar una candidatura propia o una alianza de fuerzas en las elecciones nacionales del 10 de abril. La dispersión y desunión han debilitado aun más el movimiento, y como hemos visto en los últimos resultados electorales del Congreso la representación en los departamentos de la Amazonía fueron irrelevantes.

Rebelión de Bagua, problemas y desafíos

He consagrado a la rebelión de Bagua cuatro textos: “Con los rostros pintados...” (Montoya, 2009 a), “Puentes para unir los fragmentos del Perú”, (2010 a), “Segunda gran oportunidad política peruana en peligro”, (2010 b) y “Potencialidad de los movimientos políticos indígenas para descolonizar América Latina” (2010 c)². Frente a la agresión del gobierno,

pueblos amazónicos ocuparon el centro de la escena política, despertando una gran solidaridad en el país que se expresa en la pancarta “Todos somos indígenas”, que vimos en la marcha de solidaridad con los indígenas de Bagua, en Lima. Después de esa rebelión, los pueblos indígenas de la Amazonía son vistos como parte del país. Hubo que esperar 187 años, desde la formación de la República en 1821 para que este reconocimiento se produzca.

Quedan pendientes, entre muchos, los desafíos siguientes: 1. ¿Cómo unir lo colectivo con lo individual? 2. ¿Qué pasos seguir para dar contenido a la esperanza “Otro mundo es posible” asumida por las organizaciones indígenas? 3. Necesidad de un nuevo bloque político en el país, a partir de alianzas entre los movimientos políticos indígenas amazónicos y andinos con otras fuerzas políticas locales, regionales y nacionales.

“ EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 2010, DE 155 CANDIDATOS INDÍGENAS EN DIVERSAS LISTAS DE PROVINCIAS Y DISTRITOS DE LA AMAZONÍA SOLO FUERON ELEGIDOS 12. ”

particularmente del presidente García y su política de entregar los recursos existentes en la Amazonía desconociendo los derechos de propiedad ya existentes de las comunidades nativas, la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) lideró una lucha de defensa de los territorios, vida, cultura, identidad y biodiversidad. La confrontación provocada por el propio gobierno resultaron muertos 24 policías y 10 indígenas. Políticamente perdió el gobierno y los

Mujeres indígenas en el horizonte

La aparición de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú (Onamiap), en noviembre de 2009, ha sido una novedad. Ya tuvo un primer Congreso, y está tratando de afirmar su propio espacio³. Antes, una ONG como Chirapaq ocupaba un pequeño espacio para la llamada “cuestión de género”. ¿Será

² Sobre el tema, sugiero a las lectoras y lectores revisar los textos de Alimonda, Hoetmer y Saavedra (2009), Margarita Benavides (2009), Federica Barclay (2009), Revista Caretas (2009), Alberto Chirif (2008, 2009 b con Federica Barclay), Pedro García Hierro (2008 a, 2008 b), Richard Chase Smith (2009), Patricia Wiese (2009).

³ Una ilustración de lo que acabo decir puede ser encontrada en el Informe Especial de Noticias Aliadas Mujeres indígenas a la conquista de sus derechos, (Noticias aliadas 2010). Aparecen ahí los esfuerzos que en diversos países de América Latina hacen colectivos de mujeres para “construir su agenda política”.

posible que la nueva Federación preste más atención al apoyo a las organizaciones indígenas y sus reivindicaciones étnicas y políticas antes que a la reproducción y crecimiento de su propia institución? Dentro de Aidesep correspondió a Daysi

de Aidesep y perseguida por el régimen de Alan García después de la rebelión de Bagua— como candidata a un puesto en el Congreso por el departamento de Cerro de Pasco, en las elecciones del 10 de abril, debiera merecer una atención especial.

“ DESPUÉS DE ESA REBELIÓN (EN BAGUA), LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA RECIÉN SE HICIERON VISIBLES COMO PARTE DEL PAÍS. HUBO QUE ESPERAR 187 AÑOS PARA QUE ESTE RECONOCIMIENTO SE PRODUZCA. ”

Zapata la difícil tarea de asumir el liderazgo mientras duró el exilio de Alberto Pizango en Nicaragua. Hay un problema enteramente nuevo: la organización autónoma de las mujeres proviene de la experiencia política en las grandes ciudades y no es parte de la tradición indígena. Tomar el ejemplo de las ONG urbanas y llevarlo al mundo indígena es introducir una práctica eminentemente distinta a la estructura propiamente indígena. En ambos casos, lo que importa es prestar atención exclusiva en la problemática de las mujeres, separándola de la unidad mujer-varón, e insistiendo en la oposición varón-mujer y en la rebelión de las mujeres contra los hombres como legítima reacción frente al machismo y las formas clásicas de dominación derivadas de la colonialidad del poder⁴. Como las tradiciones indígenas y occidentales sobre este punto son profundamente distintas, no es difícil suponer que se trata de un posible foco de contradicciones. Finalmente, una posición política en favor de los pueblos indígenas supone la unidad de varones y mujeres dentro de un mismo proyecto y no una oposición.

La soledad de Teresita Antazú —dirigente indígena, ex directora del programa Mujer

La tentación electoral y sus problemas

Desde que se tomó la decisión de remunerar los servicios de los 195 alcaldes provinciales, mil 639 alcaldes distritales, así como a sus respectivos regidores a través de dietas por asistir a las reuniones, la política peruana ha sufrido cambios muy importantes. Esos puestos que antes de 1990 se encargaban a personas con recursos propios y algún prestigio como “notables locales”, a los que debemos agregar los cargos de 25 presidentes

• Foto: Percy Ramírez / Oxfam



⁴ “Las mujeres no tenemos acceso a la tierra, solo se reconoce a los hombres este derecho. Si queremos usar la tierra familiar tenemos que pedirle permiso a los maridos”, dice la dirigente mapuche Dominica Quilapi a la corresponsal en Chile de *Noticias Aliadas* Rocío Alorda (*Noticias Aliadas*, 2010: 3).

de regiones (si se considera el gobierno regional de Lima), 25 vicepresidentes y centenares de consejeros, ahora se han convertido en objeto de grandes disputas, tanto por el prestigio social y la remuneración como, sobre todo, por la posibilidad de administrar recursos para obras y conseguir ingresos indebidos por las coimas estructurales, el famoso 10% que todos conocemos en el país y del que tan poco se habla o quiere hablar por eso de la corrupción generalizada. Si a lo anterior agregamos las 130 curules en el Congreso de la República, debemos suponer que alrededor de 20 mil personas compitieron en las elecciones nacionales del Congreso, regionales y municipales.

Para los pueblos indígenas amazónicos, ocupar un espacio en el universo político representa antes que nada una posibilidad de empleo, temporal pero empleo al fin. Como la falta de trabajo es uno de los grandes problemas, se trata de un asunto muy importante. En los últimos 20 años, han sido los intereses individuales los que han prevalecido para que centenares de indígenas amazónicos –sobre todo ex dirigentes y dirigentes, mucho más varones que mujeres– se presenten como candidatos, con muchos más fracasos que éxitos. Un decreto del gobierno de Alejandro Toledo que obliga a incluir una proporción obligatoria de por lo menos 15% de candidatos indígenas en cada una de las listas para las elecciones municipales multiplica la dispersión y reduce sustantivamente sus posibilidades

de triunfo. En las elecciones municipales de 2010, de 155 candidatos indígenas en diversas listas de provincias y distritos de la Amazonía solo fueron elegidos 12, lo que representa el 7,4%⁵.

Después de la rebelión de Bagua y con la presencia indígena amazónica en la escena política nacional, una candidatura indígena de Alberto Pizango a la Presidencia de la República apareció en el horizonte como una posibilidad. Habría sido una gran novedad si se hubiese conseguido una alianza entre amazónicos, andinos y algunas de las fuerzas políticas de la izquierda. Se habría podido dar un paso adelante en la perspectiva abierta por el Movimiento Indígena de la Amazonía Peruana (MIAP) que no pudo crecer. En vísperas de las elecciones nacionales del 10 de abril, los indígenas amazónicos y andinos han quedado fuera. Han sido muchos los factores que explican esta ausencia. Sugiero algunos que podrían ser los más importantes: 1. La división al interior de Aidesep, derivada de la marcha al exilio de Alberto Pizango y su larga ausencia. 2. Las distancias históricas en tiempo y espacio entre pueblos indígenas como los asháninka, awajún y shawí. 3. El grado de conciencia aún muy bajo entre los pueblos indígenas sobre la necesidad de organizarse políticamente para defender sus derechos. 4. El peso de la estructura organizativa de ONG que tienen las organizaciones indígenas que giran alrededor de proyectos financiados por la cooperación internacional y, en

“ PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS, OCUPAR UN ESPACIO EN EL UNIVERSO POLÍTICO REPRESENTA UNA POSIBILIDAD DE EMPLEO, TEMPORAL PERO EMPLEO AL FIN. ”

⁵ Pinedo Bravo, Enith. “Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados”. Revista Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Segundo Semestre de 2010, N° 10, página 29.



parte también, por el Estado. 5. La soledad indígena como consecuencia de la falta de una alianza en serio con los pueblos andinos indígenas y sus organizaciones campesinas. 6. La objetiva falta de interés de la clase política, particularmente de los partidos de izquierda, en asociarse con las organizaciones indígenas y compartir juntos el camino para lograr objetivos comunes. 7. Las pequeñas ambiciones personales y diferencias, a veces muy grandes, entre los propios dirigentes.

No conozco los detalles de las conversaciones habidas entre Pizango y otros dirigentes de Aidesep con Ollanta Humala, el presidente electo de la corriente nacionalista. No haber incluido a Alberto Pizango como candidato a una vicepresidencia o a un puesto en el Congreso, para el propio Pizango y otros dirigentes indígenas amazónicos y andinos, me parece un grueso error del ex candidato nacionalista, una falta de lo que en Perú se llama “olfato político” para sentir

lo que las bases expresan y desperdiciar la potencialidad política de la pancarta “Todos somos indígenas”.

Perspectivas

El rumbo que tengan los movimientos políticos indígenas en el continente depende de la fuerza interior de las organizaciones indígenas y su capacidad para construir alianzas sólidas y de la capacidad del Banco Mundial —una de las instituciones claves para definir las políticas de los gobiernos nacionales— para lograr que los pueblos indígenas se mantengan dentro de la esfera estrictamente étnica, como sujetos de ayuda a través de proyectos incluyentes y no den el salto político para afirmar su autonomía. Sus funcionarios más influyentes están convencidos de la necesidad de “desactivar la bomba étnica en los Andes”⁶, de fijar a los indígenas en la foto Benetton o tarjeta postal para el turismo y mantener las estructuras políticas coloniales de siempre.

⁶ Esta es una frase dicha por un funcionario del Banco Mundial en una reunión social en Ecuador, oída por un antropólogo amigo mío que merece toda mi confianza.

Lo que políticamente puedan hacer o no las organizaciones indígenas en los próximos años depende, en mi opinión, de cuatro cuestiones fundamentales. 1. Invertir tiempo, trabajo e imaginación para afirmar la unidad al interior de Aidesep y, en la ruta, la unidad con todas las organizaciones indígenas amazónicas. 2. Asumir la desaparición de los partidos políticos como una evidencia de la realidad; en consecuencia, volver a pensar de nuevo la cuestión política del país y, en ese contexto, precisar el carácter de la organización política que los pueblos indígenas necesitan⁷. 3. Construir los puentes con ribereños, andinos, pueblos de la costa, afrodescendientes, migrantes andinos, amazónicos y costeños en las grandes ciudades, obreros, campesinos, profesores, estudiantes, profesionales, intelectuales, mujeres y organizaciones que defienden las diferencias sexuales en una perspectiva de mediano y largo plazo, y 4. Distinguir claramente los espacios de lo que son las ONG y las organizaciones indígenas de tipo étnico y político.

• Foto: Caretas



Referencias bibliográficas

- **Alimonda Héctor, Hoetmer Rafael, Saavedra Diego**, 2009 *La Amazonía rebelde*, Perú 2009, CLACSO, CONACAMI, Programa Democracia y Transformación global, Lima, 211 pp.
- **Comisión de la Verdad y Reconciliación**, 2003 *Informe final*. Lima.
- **Benavides Margarita**, 2009 “El reclamo de la selva”. En, diario *El Comercio*. Lima, 8 de junio.
- **Barklay Federica**, 2009 “Un reclamo justo”. *Revista Ideele*. Internet.
- **Caretas**, Revista, 2009 “Chunchos bamba, Anatomía del conflicto”, N° 2041 del 21 de agosto. Lima
- **Chirif Alberto**, 2008 “La lucha contra los engaños y la prepotencia”. www.viajerosperu.com, 2009 a “No es tiempo de permanecer callados”, en www.viajerosperu.com, 2009 b con Frederica Barclay: “Ataques y mentiras contra los derechos indígenas”. www.viajerosperu.com
- **García Hierro Pedro**, 2008a, “En respuesta al Sr. Althaus”. Texto en Internet. 7 pp. www.servindi.org, 2008b, “Reflexiones sobre la protesta indígena en el Perú”, www.servindi.org
- **Montoya Rojas Rodrigo**, 2011 “Porvenir de la cultura quechua en Perú, visto desde Lima, Villa El Salvador y Puquio”. Coordinadora Andina de Organizaciones Indígena, CAOI, Confederación Nacional de Comunidades del Perú

⁷ La defensa política de las culturas indígenas es la única posibilidad real que tenemos si queremos que no desaparezcan. Sobre este punto, ver mi último libro *Porvenir de la Cultura Quechua en Perú...* (Montoya, 2011).

Afectadas por la Minería, CONACAMI, OXFAM AMERICA y Fondo Editorial la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima. 634 pp.

2010 a “Puentes para unir los fragmentos del Perú. Dos grandes momentos: luchas por la tierra (1888-19880) y por la cultura (2009-¿?)”, en Revista Yuyaykusun, Departamento de Humanidades, N° 3, Universidad Ricardo Palma, noviembre de 2010, pp.105-124).

También se encuentra en diversas redes de internet.

2010 b “Segunda gran oportunidad política peruana en peligro”. En diversas redes de Internet, setiembre, 3 pp.

2010 c “Potencialidad de los movimientos políticos indígenas para descolonizar América Latina”, en diversas redes de internet y será publicado en un libro de la Cátedra Colonialidad del Poder, dirigida por Aníbal Quijano, en la Editorial de la Universidad Ricardo Palma en 2011.

2009 a “Con los rostros pintados: tercera rebelión amazónica en Perú”. Agosto 2008-junio 2009 Lima, 92 pp. El texto circula en varias redes de Internet (Servindi, Democracia global, etc) y ha sido publicado por Ediciones Lucha indígena, en noviembre de 2009.

Noticias Aliadas

2010 “Informe especial: Mujeres indígenas a la conquista de sus derechos”, Lima, 20 páginas

- **Pinedo Bravo Enith**, 2010 “Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados”. En *Revista Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, 2° Semestre N° 10, pp. 1.33.
- **Smith Richard Chase**, 2009 “Bagua, la verdadera amenaza”. En *Revista Poder*, julio. Lima.
- **Wiese Patricia**, 2009 “El rugido de la serpiente de agua”. *IDEELE*, Revista del Instituto de Defensa Legal, n° 194. Lima, 11 de junio.



Más allá de la deforestación cero

El cambio climático es una amenaza global que ya desbordó las acciones del Estado y exige una nueva visión de desarrollo

El Perú ha prometido que para que el año 2021 no existirá ni un bosque deforestado, pero desde otro frente continúa otorgando concesiones para la explotación de recursos naturales en ecosistemas frágiles. Los avances del Estado para enfrentar el cambio climático se han concentrado en la elaboración de planes, pero aún no se ataca el corazón del problema: pensar en una política económica sustentable. El nuevo gobierno tendría que asumir esta tarea.



• Foto: Julio Angulo

Rocío Valdeavellano

→ Consultora social e integrante del Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático.

El cambio climático está afectando de manera creciente a los más pobres del Perú. A futuro, sectores más amplios de la población sufrirán sus consecuencias. Por su gravedad a nivel global y por ser nuestro país uno de los más vulnerables frente a ese fenómeno global, es indispensable que el tema ocupe un lugar central en la agenda pública. ¿Se está avanzando acaso en esa perspectiva? Veamos algunos pasos dados en 2010 y en lo que va del año por el Estado y la sociedad civil en un contexto marcado por dos procesos electorales. Y luego, algunas reflexiones que aluden a retos que deberá encarar el nuevo gobierno.

Respuestas desde el Estado

Perú entregó en mayo de 2010 a la Convención Marco de las Naciones Unidas un documento clave que sintetiza toda la información vinculada con el cambio climático en el país y lo que se ha avanzado para enfrentar el problema. Se trata de la Segunda Comunicación Nacional en la que se resalta que el Perú es uno de “los 16 países más megadiversos del mundo, tiene el segundo bosque amazónico más grande después de Brasil, la cadena montañosa más extensa, el 71% de los glaciares tropicales del mundo, 84 de las 117 zonas de vida identificadas en todo el planeta y 28 de los 32 climas del mundo”¹. Un patrimonio natural innegable.

Pero a la vez que se enumera esta riqueza, se reconoce que todas las regiones del Perú son vulnerables al cambio climático y que el 30% de la población peruana presenta una vulnerabilidad crítica y muy crítica, al igual que diez de las 25 regiones del país².

La Segunda Comunicación concluye que el reto principal es que el cambio climático sea incorporado en los diferentes esfuerzos de reducción de la pobreza, gestión de riesgos, gestión de la agricultura y seguridad alimentaria, infraestructura, planificación energética, gestión de los recursos naturales y planificación del desarrollo a todo nivel³. Indica como debilidades el cortoplacismo, la débil cultura de planificación y prevención y de

Estrategia Nacional de Cambio Climático a cargo de la Comisión Nacional de Cambio Climático que lidera el Ministerio del Ambiente y está integrada por diversos sectores del gobierno y la sociedad civil⁶.

La Estrategia fue aprobada inicialmente por el Consejo Nacional del Ambiente (Conam) en 2003, pero no estableció prioridades en sus objetivos ni líneas de acción; careció de un monitoreo adecuado y resultó rebasada por las evidencias crecientes del cambio climático en el Perú y por el Cuarto Informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC), que en 2007 señaló signos más graves en las tendencias a nivel global.

“ 30% DE LA POBLACIÓN PERUANA PRESENTA UNA VULNERABILIDAD CRÍTICA Y MUY CRÍTICA, AL IGUAL QUE DIEZ DE LAS 25 REGIONES DEL PAÍS. ”

coordinación al interior de las instituciones y con otras, la descentralización aún incompleta y la escasa investigación. Puntualiza también que el modelo de desarrollo dependiente de la extracción de recursos naturales es una limitante urgente a encarar⁴. Por último, propone los temas a priorizar en la agenda, dentro de los que incluye el fortalecimiento de capacidades y creación de conciencia pública⁵.

En forma simultánea, el Estado dio un paso importante con la actualización de la

El proceso de actualización de la Estrategia estuvo acompañado por un grupo ad hoc de la Comisión Nacional⁷, que impulsó varios talleres recibiendo los aportes de diferentes sectores del Estado y la sociedad civil a nivel nacional y en las regiones⁸. La propuesta final, que debe considerar la megadiversidad, la pluriculturalidad del país y las prácticas ancestrales, será entregada a las autoridades del nuevo gobierno como parte del proceso de transferencia.

El Ministerio del Ambiente también publicó en noviembre el Plan de Acción de

¹ “Segunda comunicación Nacional del Perú” (SCN), p. 20

² Idem, p. 96.

³ Idem, p. 196

⁴ Idem, p. 196

⁵ Idem, pp. 196-201.

⁶ Aunque, a pedido del MOCICC y otras instituciones, en agosto de 2010 se aprobó la modificatoria del D.Leg. 006 en el que se amplía la participación de la sociedad civil en la Comisión, hasta el momento no se ha incorporado a sus representantes.

⁷ La consultora DEUMAN asumió la responsabilidad técnica del proceso, acompañada por un grupo ad hoc de la Comisión Nacional de Cambio Climático.

⁸ Se realizaron talleres macrorregionales en Iquitos, Chiclayo, Tacna y Lima para trabajar un borrador de la propuesta y tres talleres en Lima de dimensión nacional. Sin embargo, una mayor amplitud y anticipación en la convocatoria hubiese permitido una mayor participación.

Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático⁹ que, a modo de inventario, incluye diferentes programas y proyectos tanto de índole nacional como regional que deberán articularse a la nueva Estrategia Nacional.

En el plano de la comunidad internacional, el Estado peruano ha hecho públicas tres metas nacionales al año 2021 para contribuir a la reducción de gases de efecto invernadero y promover una economía baja en carbono, en el marco preparatorio de la Cumbre de Cancún en diciembre de 2010. La primera meta corresponde a la implementación del Programa Nacional de Conservación de Bosques, con el objetivo de conservar 54 millones de hectáreas y reducir la tala anual de cien mil hectáreas registrada en 2009 a una tasa neta de cero hectáreas de bosques primarios o naturales. Con ello, el país estaría reduciendo sus emisiones de dióxido de carbono provocadas por la deforestación, en un equivalente al 47,5% de las emitidas en el año 2000.

La segunda meta es la promoción de la diversificación de la matriz energética para lograr que el 40% de la energía que se consume en el Perú tenga como fuente las energías renovables no convencionales. La tercera plantea el diseño e implementación de medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la gestión inadecuada de los residuos sólidos mediante un programa de manejo de residuos a cargo de las municipalidades¹⁰.

Cabe señalar que el cumplimiento de estas importantes metas se contradice con medidas del Estado (concesiones indiscriminadas, acuerdos energéticos) desde una lógica extractivista y de priorización de la inversión



privada. Es urgente que esta incoherencia sea superada. Además, estas metas están referidas a la mitigación del cambio climático. Sin embargo, los impactos de este fenómeno global en el Perú nos exigen priorizar y establecer internamente nuestras metas de adaptación.

Como parte de este paquete de políticas nacionales es también relevante la aprobación de la política N° 32 del Acuerdo Nacional sobre Gestión del Riesgo de Desastres debido a que el tema se relaciona directamente con la prevención y la adaptación de los impactos del cambio climático. La mayor intensidad y frecuencia de eventos extremos —y por ende de desastres— es una de las tendencias del cambio climático.

Vemos que a nivel de elaboración de documentos sobre el cambio climático, el Estado ha dado importantes avances, pero las acciones aún son insuficientes y no atraviesan todas las instancias del gobierno. A nivel de los gobiernos regionales el panorama tampoco parece alentador: Según datos oficiales a noviembre de 2010, solo tres contaban con sus estrategias regionales de cambio climático aprobadas y cinco ni siquiera reportaban avances. (ver cuadro).

⁹ “Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático”, MINAM, noviembre 2010.

¹⁰ “Posición del Perú en el tema del Cambio Climático”, MINAM/MRREE. Noviembre 2010.

Avances en las Estrategias Regionales de Cambio Climático

Nivel de avance	Regiones	Número de regiones
Cuentan con ERCC aprobada	Amazonas, Junín y Ayacucho.	3
Cuentan con una propuesta de ERCC	Loreto, Lambayeque, La Libertad, Lima y Tumbes.	5
Se encuentran en proceso de elaboración de su ERCC	Piura, Cajamarca, Callao, Arequipa, Apurímac, Cusco, San Martín, Huánuco, Moquegua, Tacna, Pasco, Ica.	12
No reportan avances	Áncash, Huancavelica, Puno, Madre de Dios, Ucayali.	5

Fuente: Plan Nacional de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, p.147.

Es indispensable que el gobierno nacional fortalezca las capacidades de los gobiernos regionales para la formulación de sus estrategias regionales y su respectiva ejecución, monitoreo y evaluación. Además, es necesario superar la actual disputa o conflicto de competencias generada, en algunos casos, por el gobierno central ante iniciativas de los gobiernos regionales. Esto sucede, por ejemplo, en la aplicación del ordenamiento territorial.

El caso de Lima Metropolitana también es gravitante, pues concentra casi la tercera parte de la población peruana. En la capital del Perú se sentirá a futuro el impacto del cambio climático que ya se vive el interior del país mediante la escasez de agua o el desabastecimiento alimentario como resultado de las pérdidas de cultivos en el campo ante la intensidad de lluvias o largas épocas de sequías. La fragilidad de Lima se acrecienta porque alberga a muchas familias con viviendas precarias, particularmente ubicadas en laderas, al borde de los ríos, cerca del mar o en zonas de tugurios¹¹. Tal vulnerabilidad está vinculada con la pobreza y el crecimiento urbano caótico.

La Municipalidad de Lima Metropolitana¹² tiene la responsabilidad de formular la Estrategia Metropolitana de Cambio Climático, en su doble rol municipal y regional. El plan de la nueva gestión municipal considera esta tarea pendiente, lo cual es un avance; sin embargo, esta debería ser formulada y aplicada con la participación de todas las áreas del municipio.

La sociedad civil también actúa

Son actores centrales frente al cambio climático las poblaciones directamente afectadas en diversos lugares del país que recurren a sus conocimientos tradicionales y desarrollan estrategias resilientes. Asimismo, las comunidades locales que luchan por defender el agua y los ecosistemas amenazados por concesiones de industrias extractivas otorgadas por el Estado en forma social y ambientalmente irresponsable.

Hay una serie de experiencias valiosas de adaptación al cambio climático, de

¹¹ Las lluvias inusuales que tuvo la ciudad en el verano de 2010 produjeron deslizamientos que afectaron las viviendas de familias humildes en zonas como Lomo de Corvina en Villa El Salvador o la parte alta de Collique en Comas.

¹² Ley Orgánica de Municipalidades, Art.151.

protección de la Amazonía, de recuperación de prácticas ancestrales o de aplicación de tecnologías innovadoras que desarrollan en el país, muchas veces de manera silenciosa, numerosas instituciones de la sociedad civil junto a las comunidades locales. Por ejemplo, el Programa “De las Cumbres a la Costa: Desarrollando Conciencia y Resiliencia frente al Cambio Climático en cuencas de Áncash y Piura” que impulsa el Instituto de Montaña en asociación con la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), por señalar solo un caso. En este esfuerzo se apoya a comunidades y municipios pertenecientes a diversas cuencas para que protejan sistemas naturales proveedores de agua. Es necesario aprender de estas iniciativas y recoger sus enseñanzas para la formulación y aplicación de políticas públicas más acertadas.

En el contexto de las elecciones, hubo diferentes iniciativas ciudadanas para que los candidatos se pronuncien y suscriban compromisos en torno al tema del cambio climático, ya que en muchos casos el tema no fue abordado en sus planes de gobierno y peor aun en sus campañas. Quizás porque la complejidad del desafío no les resultaba lo suficientemente “atractivo” para obtener más votos.

encuentros se priorizaron los ejes de Cambio Climático, Desarrollo Territorial y Gestión de Recursos Naturales, Industrias Extractivas y Desarrollo Rural y Derechos de Comunidades Campesinas. Se pudo levantar las agendas regionales sobre estos temas y discutirlos con los candidatos, quienes suscribieron compromisos mediante pactos de gobernabilidad. Actualmente la Coalición se plantea vigilar el cumplimiento de los acuerdos.

• Foto: Julio Angulo



En el caso de Lima, los ciudadanos alcanzaron a los candidatos y expresaron ante la opinión pública sus inquietudes y



LAS POLÍTICAS FRENTE A ESTE FENÓMENO GLOBAL DEBEN SER INCORPORADAS COMO PARTE DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO.



Durante las elecciones regionales y municipales, se realizaron foros en 11 regiones¹³, convocados por la Coalición de Plataformas Peruanas, que agrupa a diversas redes de sociedad civil. En estos

propuestas sobre el cambio climático y una Estrategia Metropolitana¹⁴. Asimismo, lograron también que los candidatos suscribieran compromisos en un foro liderado por varias organizaciones no

¹³ Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín, Pasco, Piura y Puno.

“Propuestas sobre el cambio climático para la gestión de Lima Metropolitana”, MOCICC, julio 2010,

¹⁴ “A las candidatas y candidatos a la alcaldía de Lima Metropolitana en su rol municipal-regional”. Carta abierta publicada en el diario La República el 9 setiembre de 2010.

gubernamentales y sociales de COREDES Lima¹⁵. Estas iniciativas desde la sociedad civil no se han limitado al momento electoral sino que continúan con el seguimiento y participación ciudadana de la gestión. Al respecto vale destacar el caso de los presupuestos participativos en los que se han levantado varios proyectos relacionados a adaptación y mitigación al cambio climático.

A lo largo de las elecciones presidenciales, las redes sociales nuevamente se unieron para elaborar propuestas y dialogar con los candidatos sobre el desarrollo sustentable y su relación con el cambio climático¹⁶. En ambos contextos electorales se impulsaron diversas iniciativas de educación y sensibilización en lugares públicos y espacios de comunicación virtual¹⁷.

Podemos concluir que existen iniciativas crecientes desde la sociedad civil en relación al cambio climático y que van logrando niveles de coordinación y articulación entre sí. Pero aún no están a la altura de la gravedad del problema. Hay

impactos del cambio climático, agravados por políticas públicas y prácticas del sector privado, social y ambientalmente irresponsables; 2) La inserción de los proyectos y acciones en el marco de la Estrategia Nacional y de las Estrategias Regionales de cambio climático como parte de un compromiso del Estado y la sociedad peruana; 3) El desarrollo de un paradigma alternativo al actual que ha puesto en riesgo la vida en el planeta.

Retos para un desafío global

La acción nacional sobre el cambio climático es aún muy insuficiente si se considera la magnitud de las tendencias y la velocidad de los daños. Nadie duda de que al nuevo gobierno y a todos se nos presenta el gran reto de lograr un crecimiento con redistribución, pero el compromiso debería ser que esto se logre respetando criterios ambientales básicos y respondiendo a las exigencias que el cambio climático nos plantea.

“ MIENTRAS EL MINISTERIO DEL AMBIENTE HA VENIDO PLANTEANDO LA PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS FRÁGILES, OTRAS INSTANCIAS HAN PROMOVIDO INVERSIONES EN ESTAS MISMAS ZONAS. ”

tres aspectos indispensables que deben encararse con mayor profundidad: 1) La prioridad que deben tener en las iniciativas, las poblaciones más afectadas por los

Las políticas frente a este fenómeno global deben ser incorporadas como parte de la planificación del desarrollo. Un derecho que demandamos con justicia a los países

¹⁵ Las COREDES constituyen el ámbito regional de la CONADES (Conferencia Nacional de Desarrollo Social).

¹⁶ Por ejemplo el seminario nacional “Alternativas al extractivismo” impulsado inicialmente por la Red Globalización con Equidad y al cual se sumaron diversas organizaciones, entre ellas la Coalición de Plataformas Peruanas que levantó una Agenda Nacional por un desarrollo inclusivo y sustentable. Durante la campaña de la segunda vuelta, la SPDA y el CIES realizaron un foro con los candidatos sobre la Agenda Ambiental y la Mesa Ambiental Peruana (MAP), conformada por el Foro Ecológico, la Red Ambiental Peruana, MOCICC y la ANC, que impulsaron otro debate en la sede de la Comunidad Andina de Naciones en el que el equipo de Gana Perú presentó sus propuestas y escuchó las de la sociedad civil.

¹⁷ MOCICC desarrolló las tribunas climáticas denominadas “Habla candidato: Y qué dices del cambio climático?” en diferentes lugares públicos y a través del Facebook. Asimismo, el Programa de Adaptación al Cambio Climático PACC y Libélula, y luego con la ONG PREDES e Intercooperation, impulsaron una campaña virtual.



industrializados, principales emisores de gases de efecto invernadero, para que se deje de insistir en la locura de confundir desarrollo con “crecimiento económico”. La vida en el planeta ya no soporta que sigamos transitando por el camino trazado por esos países. Y lograr un desarrollo bajo en carbono implica un cambio de rumbo; ya no basta acudir al uso de energías renovables.

El Perú debe optar por una ruta propia, desde sus características y potencialidades como país megadiverso y multicultural. En la Segunda Comunicación Nacional ya se ha indicado que el modelo basado en la extracción de los recursos naturales es una fuerte debilidad para que enfrentemos el cambio climático y la Defensoría del Pueblo ha dado cuenta que el incremento de

conflictos socioambientales está asociado a la promoción de la política extractivista sin considerar derechos fundamentales de la población.

Es indispensable terminar con la incoherencia ambiental que existe entre las políticas públicas del Estado. Mientras el Ministerio del Ambiente ha venido planteando la protección de los ecosistemas frágiles, otras instancias han promovido inversiones en estas mismas zonas. Tal es el caso de las cabeceras de cuenca, los páramos que son fuentes de agua y los bosques primarios de la Amazonía que en algunos casos han sido deforestados para que empresas desarrollen actividades económicas. Esta política va en la dirección opuesta al logro de las metas que se ha planteado el Perú para el año 2021 y que ha presentado ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático¹⁸. Además, es necesario replantear los programas de Reducción de emisiones de deforestación y degradación (REDD) para garantizar el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. La Estrategia Nacional de Cambio Climático actualizada en forma participativa deberá convertirse en un instrumento normativo de carácter multisectorial y para todos los ámbitos del Estado, con una partida específica para su financiamiento y recursos suficientes para su implementación y monitoreo.

Requerimos, sin duda, una amplia labor educativa y de difusión para lograr que la Estrategia guíe la acción concertada de todos los peruanos y peruanas ante “la más grande amenaza que ha sufrido la humanidad en toda su historia”¹⁹ y frente a la cual nuestro país es altamente vulnerable.

¹⁸ Hubo intervención estatal para detener la irracional extracción minera en Madre de Dios generadora de deforestación, contaminación y diversos problemas sociales. Pero por otra parte, se promulgaron los decretos 001 y 002 que exoneraban de requisitos ambientales básicos a una serie de proyectos de inversión.

¹⁹ “La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido”, Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008- PNUD, p. 6.



Los medios de comunicación y el racismo persistente

Si bien el racismo no se manifiesta explícitamente en los medios de comunicación, sigue vigente. En el siguiente artículo veremos cómo puede llegar a reproducirse de múltiples maneras, incluso cuando se busca exaltar la diversidad cultural

La reciente ola de insultos racistas que recorrió Internet durante el proceso electoral nos recordó que los peruanos no hemos dejado de construir jerarquías entre nosotros. En ese caso fue de manera explícita, pero existen otros en los que sucede lo mismo sutilmente. Al redactar una noticia, rodar un spot publicitario o hacer reír mediante una actuación cómica se fijan significados o establecen convenciones que muchas veces terminan reproduciendo las categorías y principios del racismo.



• Foto: Alexis Huaccho

Santiago Alfaro Rotondo

→ Sociólogo, oficial del programa de Derechos Indígenas e Interculturalidad de Oxfam

El racismo es un conjunto de creencias y prácticas que asume la superioridad de grupos humanos sobre otros. Al ser creadas por el racismo y no al revés, las razas no son datos biológicos objetivos sino signos construidos histórica y localmente. Cada sociedad ha elaborado su propio sistema de clasificación racial, diferenciando jerárquicamente a sus miembros. En el Perú, actualmente la raza y el racismo se despliegan a partir de criterios culturales, geográficos, lingüísticos o educativos.

Más que por su fenotipo, en nuestro país una persona puede ser discriminada por tener un estilo de vida ajeno a los estándares globales, por provenir del campo, no hablar el castellano limeño o poseer un bajo nivel de instrucción. En otras palabras, un individuo de las características físicas de Alejandro Toledo puede discriminar a otro con similar fenotipo por comprar jeans Piers en Gamarra, ser motoso al expresarse, tener familiares que crían cuyes o haber estudiado en un instituto y no en una universidad. Los peruanos ya no nos clasificamos en la vida cotidiana solo en base al color de la piel, imposible de cambiar, tal como sucedía durante la Lima de Clemente Palma. Ahora es posible “blanquearse” y a la vez asumir la

• Foto: Alexis Huaccho



discriminación como legítima si responde a diferencias educativas o al uso de la lengua¹.

Es desde esa perspectiva que debe ser interpretado el racismo desatado en Internet luego de la primera y segunda vuelta del proceso electoral del 2011. La furia que generó el triunfo de Ollanta Humala no necesariamente provino de los Brad Pitt's de la discoteca Aura. "Ojalá se destruya Machu Picchu, para que no tengan con qué comer". "Cholos ignorantes, resentidos". "Por culpa de los indios y toda la indiada estamos fregados". Todas son frases que adornaron el Facebook de estudiantes de universidades prestigiosas que también vivían en Los Olivos.

Especialmente en circunstancias en las que se pierde poder y capacidad de tomar decisiones, el racismo surge como una herramienta para explicar y condenar conductas ajenas, para herir y restablecer la desigualdad perdida. Ese fue el caso de lo sucedido durante las últimas elecciones.

Sin embargo, más allá del contexto en el que aparece y del innegable retroceso que ha tenido en las últimas décadas, el discurso racista sigue siendo utilizado y forma parte de nuestra cotidiana convivencia, recorriendo toda nuestra estructura social.

Una causa y expresión de lo anterior puede encontrarse en el uso de estereotipos en los medios de comunicación, esto es, en la atribución simple y general de un conjunto de características a un grupo de personas a través de la prensa, la publicidad y el entretenimiento. El estereotipo le otorga fijeza a la diferencia: los afrodescendientes son sementales, los andinos ignorantes. Mediante representaciones sesgadas, naturaliza los contrastes culturales, y de esa manera mantiene vigente la desigualdad socioeconómica, tal como lo explicaremos a continuación.

Tipología del racismo mediático

Habría que partir de un hecho: el racismo en los medios de comunicación ha cambiado. Debido a su pérdida de legitimidad y legalidad, la creencia en la existencia de razas o colectivos humanos inferiores ya no se manifiesta explícitamente. No se le reconoce abiertamente como sí sucedía en décadas pasadas cuando las culturas indígenas, sin ambigüedades, eran representadas como carentes de valor. Ese fue el caso, por ejemplo, de una publicidad de la compañía de aviación Pan American Grace Airlines que operó durante la década del cincuenta. En la imagen del anuncio aparecían dos personas con chullos y ponchos entrando a un avión. La leyenda que acompañaba el cuadro decía:

¹ Ver: De la Cadena, Marisol. *Indígenas mestizos: Raza y cultura en el Cuzco*. Lima: IEP, 2004; y Zavala, Virginia y Córdova, Gavina. *Decir y callar: Lenguaje, equidad y poder en la universidad peruana*. Lima: PUCP, 2010. Son dos de los mejores libros escritos al respecto en los últimos años.

“Ya no es para nuestros indiecitos queridos el pájaro extraño y gigantesco, ahora en sus mentes ingenuas la realidad prende una luz de progreso y cultura”.

El publicista que hizo la campaña resolvió la necesidad de transmitir la llegada al Perú de la mencionada línea aérea, haciendo un contraste estereotipado entre lo que representaba la modernidad (el avión, la tecnología) y la tradición (los “indiecitos”), asociando a la primera el desarrollo, el progreso y lo que debería ser la cultura (luz), y a la segunda el atraso, la ignorancia y la falta de cultura (sombra).

Demostraciones tan evidentes de racismo en la publicidad u otros contenidos de los medios de comunicación no son fáciles de encontrar en la actualidad. No obstante, ello no quiere decir que el racismo haya desaparecido, solo se ha vuelto más sutil y silencioso, incluso está enmascarado dentro de un discurso que exalta la diversidad cultural. Veámoslo revisando tres maneras mediante las cuales opera el discurso racista en los medios de comunicación.

Esto lo sufren especialmente los miembros de comunidades campesinas y nativas. En el informe de la CVR se probó que las noticias sobre violaciones a los derechos humanos fueron más abundantes cuando las víctimas de la violencia política provenían de sectores urbanos. Por lo mismo nuestra memoria del conflicto está anclada en casos como en el de Tarata o La Cantuta y no navega por el flujo de acontecimientos violentos que vivieron los asháninka de la Selva Central o los ayacuchanos del distrito de La Mar.

Ahora bien, en algunas salas de redacción de periódicos y revistas la misma lógica es usada incluso al elegir la publicación de noticias de sectores urbanos emergentes. Salvo excepciones, las historias de expresiones y personas que no pertenecen al NSE A/B siguen siendo marginadas debido a que no se ajustan, según los editores, al perfil del principal segmento de mercado de dichos medios. El Cholo Juanito y Richard Douglas, dos cómicos ambulantes, son el orgullo patrio de millones de personas que los ven en DVD.

EL PRIMER CASO DE RACISMO MEDIÁTICO ES EL DE LA INVISIBILIDAD A LA QUE SE CONDENA A MÚLTIPLES COMUNIDADES DE NUESTRO PAÍS. SIMPLEMENTE NO APARECEN EN LOS MEDIOS Y, POR LO TANTO, NO EXISTEN PARA EL RESTO DEL PAÍS. ES COMO SI EN UNA FOTO FAMILIAR, UNO DE LOS HERMANOS NO APARECIERA.

1. La Invisibilidad total

El primer caso de racismo mediático es el de la invisibilidad a que se condena a múltiples comunidades de nuestro país. Simplemente no aparecen en los medios y, por lo tanto, no existen para el resto del país, no son reconocidos como parte de la nación. Es como si en una foto familiar, uno de los hermanos no apareciera. La ausencia en formatos de representación deriva en inexistencia.

A pesar de su éxito arrollador en Perú, Bolivia y Ecuador, no han merecido mayor atención mediática. El universo popular aún no es registrado y reconocido en toda su magnitud y naturaleza.

2. Invisibilidad esporádica estereotipada

Pero quizá incluso peor que la invisibilidad es ser visto distorsionadamente por los otros. Tres son los casos más palpables de

la aparición en los medios de comunicación de metáforas, tropos, y alegorías, entre otras figuras retóricas mediante las cuales se afianzan estereotipos y perspectivas eurocéntricas, asumiendo a algunas poblaciones como:

- a. **Subalternas.** En muchas novelas, miniseries o spots publicitarios a muchos actores y actrices de rasgos andinos solo se les ofrece personajes de empleadas domésticas, guardianes o choferes. Aparte de limitar la posibilidad de su desarrollo profesional, ya que les es más difícil que otros alcanzar roles protagónicos, esta es una manera de hacer rígida la relación entre clase social y etnicidad, de naturalizar la relación entre poblaciones y condiciones socioeconómicas: blanco rico, cholo pobre.

los únicos que tienen el conocimiento para insertarlo en la globalización. Esta es una clara y jerárquica división del trabajo: unos contribuyen con la creatividad, otros con la ciencia; unos son artistas, los otros empresarios.

El personaje del Negro Mama, representado por Jorge Benavides, también opera con los mismos criterios pero reforzando aun más estigmatizaciones negativas como el de ser tonto o ladrón. Por lo mismo, el Tribunal de Ética de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión dispuso en el 2010 que Frecuencia Latina, canal donde era emitido el personaje cómico, le pidiera perdón a la comunidad afroperuana.

“ EL RIESGO ESTÁ EN QUE LA DIVERSIDAD CULTURAL SOLO SEA TOLERADA EN FORMA DE ESTÉTICAS Y NO EN SU DIMENSIÓN POLÍTICA, Y QUE SE CONVIERTA EN UNA COARTADA PARA LA REPRODUCCIÓN DE NUESTRAS HISTÓRICAS DESIGUALDADES. ”

Ello se observó en el comercial que una conocida entidad financiera empleó al ingresar al país hace unos pocos años. En dicho anuncio, siguiendo la actual moda publicitaria, se exalta la riqueza cultural del Perú, específicamente nuestras cualidades culinarias, mostrando a dos personajes: un chico rubio y joven y una mujer afroperuana y de edad. En la primera escena, esta última le enseña a cocinar al joven rubio. Y en la segunda, solamente se ve al joven rubio triunfando en una gran feria de gastronomía internacional.

En otras palabras, en la representación de la diversidad cultural nacional se presenta a los afrodescendientes como aquellos que cultivan nuestro patrimonio, pero a los blancos como

- b. **Exóticas.** La aparición como sujetos con expresiones culturales exóticas es otro tipo de racismo mediático. Cuando llega el verano, siempre los periodistas hacen crónicas sobre la playa Agua Dulce, en las que se muestra a sus usuarios como seres raros que comen en la playa o se toman fotos con barrocos paisajes artificiales. Los ángulos de las notas siempre se construyen desde el punto de vista de un narrador ajeno a esas prácticas, colocando a estas en el terreno de lo extraño y anormal.

Igual sucede cuando se hacen reportajes de los conciertos de música andina o tropical, curiosamente los géneros musicales que más personas congregan en discotecas y conciertos.

Allí lo que más se resalta son los borrachos y las peleas, como si la gente no tomara y no se generaran peleas en Larcomar. Lo mismo pasa cuando se cuenta la biografía de aquellos personajes de origen popular que logran progresar y ascender socialmente. Se les describe como ricos extravagantes, se fijan menos en su trayectoria de vida que en sus costumbres al vestirse.

- c. **Violentas, irracionales.** La aparición como sujetos con una conducta violenta, irracional, informal es el tercero de los estereotipos esporádicos más difundidos a través de figuras retóricas. Eso es lo que sucedió cuando lincharon al alcalde del distrito de Llave o con las protestas desatadas en Puno al final del segundo gobierno de Alan García. En ambos casos, las primeras explicaciones que dieron los periodistas fueron de orden cultural. Se presentó a los aimaras como seres agresivos e “indomables”. Por ello, sea como fuere, se puede observar que la tendencia es a quitarles a las poblaciones el derecho de opinar, se socava la justificación de sus acciones. Se les infantiliza al establecer un enlace entre su cultura y conductas disfuncionales como la violencia, irracionalidad o informalidad.

Lo mismo pasa cuando la única explicación que se encuentra a los conflictos sociales es el de la intervención de agentes externos. Dentro de esa lógica los campesinos, nativos o pobres urbanos siempre son manipulados, no son individuos ni comunidades con la capacidad de razonar y reclamar por sus derechos. Durante y después de los sucesos ocurridos en Bagua ese fue el tono de muchas de las interpretaciones que se le dieron, incluyendo las del informe en mayoría realizado por el Congreso.

3. Visibilidad permanente etnofágica

Sin embargo, estos tipos de estereotipos no son los únicos. Incluso su protagonismo en los medios se ha visto mermado por la tendencia actual de echar mano a nuestra multiculturalidad para realizar ofertas para el mercado, de recurrir a la etnofagia: a la tolerancia de la diferencia étnica con fines utilitarios. Luego de permanecer en la marginalidad, hoy muchos ídolos y prácticas populares están siendo canibalizadas e incorporadas en la publicidad y otros productos mediáticos debido a la movilidad social de algunos sectores sociales como el de origen migrante.

Si en los años sesenta la modelo Gladis Arista de ojos claros y piel nívea se vestía de ñusta para coquetear con los consumidores de Inca Kola, ahora la misma empresa utiliza como ejemplo de la creatividad nacional a las polladas y otras empresas eligen como vehículos publicitarios a cantantes como Sonia Morales. Asimismo, representantes de la belleza de color local como Tula Rodríguez o Magaly Solier protagonizan comerciales o películas. Definitivamente, aunque aún lentamente, los medios de comunicación se están cholicando.

Este fenómeno no es propio del Perú: la diversidad cultural se ha convertido en un tema clave del futuro corporativo. En Estados Unidos y recientemente en Europa se ha puesto de moda el marketing multicultural y la incursión empresarial en mercados multiculturales. El incremento de la capacidad de consumo de las minorías étnicas ha llamado la atención de las grandes empresas. Los hispanoamericanos ahora comprenden un 16% de la población estadounidense y en el 2050 llegarán a ser el 30%. Además, tienen un poder adquisitivo valorizado en el 2010 en más de mil millones de dólares.

Cada vez es más dominante la percepción de los hispanos como un mercado que ofrece oportunidades de negocio. Al abordarlos no se deja de reconocer su diferencia, por lo menos lo que se entiende por ella. La creación de la lista de “50 Mejores Compañías para Minorías” de la influyente revista de negocios Fortune desde 1999 es una muestra de ello. Lo es también el hecho que McDonald’s lanzara una campaña enfatizando el orgullo de ser latino, que Pepsi promueva sus ventas reafirmando el bilingüismo: “Toma This”; o que American Airlines venda pasajes cambiándose de nombre a “América Latino”.

A diferencia de décadas pasadas, la diversidad cultural es un elemento presente en las dinámicas del mercado. Pero, ¿cuál es el inconveniente de esta exploración de mercados étnicos? ¿De qué manera el racismo se reproduciría en la actual multiculturalización del marketing?

La ecualización e invisibilización de la pobreza o el racismo en clave multicultural

Según la antropóloga portorriqueña Arlene Dávila², investigadora de este tipo de fenómenos mediante los cuales los individuos son transformados en consumidores y las poblaciones en mercados, dos son los grandes riesgos que se corre:

a. La ecualización de las culturas. Es decir, el marketing multicultural presenta a las minorías o sectores históricamente discriminados como pueblos culturalmente homogéneos. En el caso norteamericano,

una serie de estereotipos racistas y reductores son movilizados para producir un conjunto de “valores” latinos, un look latino y una imagen estándar de lo hispano, invisibilizando su naturaleza multicultural, multinacional e híbrida como el de los chicanos. Así, Ricky Martin termina siendo la síntesis de lo latino, cuando la mayoría de la población que vive y proviene de América Latina no se parece a él. Finalmente, se hace pasar como “étnico” solo a aquellas estéticas más parecidas a las occidentales.

En el Perú esto sucede al apelar a vehículos publicitarios de origen popular solo cuando son más parecidas fenotípicamente a las elites. Esto es, cuando se privilegia representar a figuras como Karen Dejo y no como Hilaria Supa. Asimismo, también pasa al estereotipar las prácticas o contextos populares. En el documental de la Marca Perú, Dina Paúcar —única celebridad de origen andino presente allí junto a Magaly Solier— apareció acompañada de una llama. Así, la complejidad del personaje, surgido de las entrañas del mercado, la modernidad e hibridez, terminó siendo encasillada dentro de los clásicos esquemas interpretativos de los Andes.

b. La apolitización del debate público. Según Arlene Dávila, en Estados Unidos este tipo de multiculturalismo sirve bien a los intereses de quienes pretenden neutralizar los movimientos sociales latinos (que actualmente reclaman ser tratados como ciudadanos), para continuar imaginándose una nación blanca y protestante con minorías étnicas que, en el mejor de los casos, deben ser reconocidas culturalmente por sus fiestas y celebraciones, en sus comidas y en sus músicas; no por sus

² Ver: Dávila, Arlene. *Latino INC: The marketing and making of a people*. Los Angeles: University of California Press, 2003.



demandas políticas. Además, según ella, estos discursos convierten el ideal de igualdad en un ideal de paridad económica. Valorizan a los individuos o comunidades por su capacidad de consumo, siendo este un recurso en realidad escaso.

En el Perú, a pesar de que continuamente se haga patente en la opinión pública la movilidad social de muchas personas, esa no es una tendencia consolidada. Todavía no se han generado políticas redistributivas que cambien la estructura social del Perú y que promuevan la reducción sostenida de la pobreza. Especialmente los sectores no urbanos, aquellos que justamente representan al Perú en las postales turísticas, son los que viven con mayor crudeza la exclusión. Según el INEI un quechuahablante tiene 40% menos probabilidades de terminar el colegio y de ingresar a la universidad que los castellano hablantes. Asimismo, las afrodescendientes suman alrededor del 10% de la población pero solo el 1% tiene la posibilidad de estudiar en una universidad.

Esta culturalización de las poblaciones más pobres puede llegar a promover un espejismo: creer que la movilidad

social se logra solo con emprendimiento, gritando “sí se puede”, o que la inequidad ha sido resuelta porque los “indígenas” o “afroperuanos” aparecen en comerciales de celulares o miniseries televisivas. Ello teniendo en cuenta que, en palabras del sociólogo Zygmunt Bauman, el mandato de las sociedades de mercado actuales es buscar “soluciones autobiográficas a problemas sistémicos”.

Así se apolítica la agenda pública, se condiciona la ciudadanía al consumo, se individualiza la resolución de los asuntos públicos. Podremos entonces tener más opciones para ver nuestras distintas expresiones culturales en los medios, pero ello no significa necesariamente que las condiciones que permiten la concentración económica hayan sido eliminadas. En ese sentido, el racismo no solo restringe las libertades de las personas al invisibilizarlas o estereotiparlas. También lo hace cuando motiva que la diversidad cultural solo sea tolerada en forma de estéticas, no en su dimensión política; cuando convierte el reconocimiento de la diferencia en una coartada para la reproducción de nuestras históricas desigualdades.



INFORME
PERÚ 2010 -
2011



Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú

Oxfam,
¿Quiénes
somos y qué
hacemos?

• Foto: Kim Rowe / Oxfam



Oxfam en el mundo

Quince organizaciones trabajando para encontrar soluciones definitivas a la pobreza y la injusticia

Oxfam, una confederación internacional que agrupa a 15 organizaciones, fue fundada en 1995 por un grupo de organizaciones no gubernamentales independientes. Su objetivo principal: reducir la pobreza y la injusticia en el mundo.

El nombre 'Oxfam' proviene del Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre, fundado en Gran Bretaña en 1942. Al interior de este comité, un grupo de ciudadanos desarrolló campañas para que los barcos del bloque aliado llevaran provisiones de comida a las mujeres y niños de Grecia, país ocupado en ese entonces por el bloque enemigo durante la segunda guerra mundial.

En la actualidad, las 15 organizaciones que componen la confederación comparten los mismos principios éticos y suman esfuerzos para lograr su misión: encontrar soluciones definitivas a la pobreza, el sufrimiento y la injusticia en el mundo. Tomando en cuenta que muchas de las causas de la pobreza son de carácter global, se trabaja con la premisa de que un esfuerzo colectivo, que traspase fronteras, logrará un mayor impacto.

Oxfam se ha convertido en la organización líder en ayuda humanitaria de emergencias, proporcionando apoyo inmediato a las personas afectadas por catástrofes naturales o conflictos, poniendo en marcha programas de desarrollo a largo plazo en comunidades vulnerables. Asimismo, mediante campañas globales busca garantizar el acceso de las poblaciones a recursos vitales como agua y tierra y que se destinen más recursos a temas como la adaptación al cambio climático y a la pequeña agricultura.

Una de las metas de Oxfam es hacer comprender que la justicia económica y social son elementos esenciales para un verdadero desarrollo sostenible. En esa línea, se suman esfuerzos con unas tres mil organizaciones locales en más de 100 países con la intención de influir en quienes tienen capacidad de decisión y así lograr



• Foto: Rajendra Shaw / Oxfam

• Foto: Rajendra Shaw / Oxfam



que se generen políticas y prácticas que pongan fin a la pobreza y a la injusticia.

Oxfam trabaja intensamente para ser una fuerza que promueva los valores de una ciudadanía global, a la vez que moviliza a la opinión pública llevando el mensaje de que la igualdad entre las personas debe tener la misma prioridad que el crecimiento económico.

Las quince organizaciones que forman parte de Oxfam tienen sedes en Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Hong Kong, Irlanda,

México, Nueva Zelanda, Quebec (Canadá) e India. El secretariado de Oxfam tiene sede en Oxford, Reino Unido, y desde allí se coordinan las oficinas de incidencia política en Washington DC, Nueva York, Bruselas y Ginebra.

• Foto: Alan Gignoux / Oxfam



• Foto: Rajendra Shaw / Oxfam





• Foto: Howard Davies / Oxfam

• Foto: Percy Ramírez / Oxfam



Oxfam en el Perú

Durante el 2010, en el Perú trabajaron Intermón Oxfam (España), Oxfam América (Estados Unidos), y Oxfam Quebec (Canadá), tres organizaciones que se encuentran este año en un proceso de unificación de sus estructuras. Las áreas principales de intervención de estas organizaciones son agricultura y recursos naturales, derechos indígenas, derechos laborales, industrias extractivas, gestión de riesgos y ayuda humanitaria, todo bajo un enfoque de género y de justicia económica.

Para lograr los objetivos trazados se trabaja con una red de socios y aliados –de la sociedad civil y el Estado– en todo el país.

El programa de **Agricultura y Recursos Naturales** busca generar políticas públicas que favorezcan a los pequeños productores, promoviendo la defensa de sus derechos de acceso a recursos como agua y tierra. Asimismo, promueve la formación de cadenas productivas y la asociatividad para que los productores logren un mejor acceso a los mercados.

Desde el programa de **Derechos Indígenas e Interculturalidad** se pretende promover y garantizar los derechos individuales y colectivos de este sector –uno de los más excluidos de la sociedad– mediante el fortalecimiento de las organizaciones indígenas y de sus capacidades de liderazgo.

El programa de **Cambio Climático** de Oxfam –con una red de aliados– apoya los esfuerzos de adaptación de comunidades en diferentes zonas del país, y también impulsa una ciudadanía activa, buscando incidir en las autoridades para que tomen acciones dirigidas a encarar este problema.

Al encontrarse ubicado el Perú en una zona vulnerable a sismos y desastres naturales, el programa de **Ayuda Humanitaria y Gestión de Riesgos** persigue que la población afectada reciba la protección y asistencia necesarias que les garantice sus derechos humanos –acceso a agua limpia y saneamiento, entre otros–. No se trata de un trabajo meramente reactivo. Bajo un mecanismo de redes, otra meta es el desarrollo de capacidades, preparando a las comunidades en el caso de que enfrenten desastres y puedan así mitigar sus efectos.

El programa de **Industrias Extractivas** de Oxfam está orientado a lograr



• Foto: Evan Abramson / Oxfam

• Foto: Percy Ramírez / Oxfam



que las actividades extractivas generen un verdadero desarrollo en aquellos lugares en donde se ubican. La idea es que hombres y mujeres localizados en zonas de influencia de proyectos vinculados a minería, petróleo y gas natural ejerzan su derecho a decidir el uso de sus recursos naturales. Oxfam se encuentra en permanente contacto con diferentes instancias del Estado a fin de que asuman su rol regulador y cuiden que las empresas operen con responsabilidad social y las comunidades participen activamente del proceso.

En un contexto en el cual se generan acuerdos de diversa índole en la región —económicos, energéticos—, el programa de **Integración Regional y Comercio** ha buscado promover una integración que priorice la reducción de asimetrías, el fortalecimiento del rol de los gobiernos y la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de integración.

Todos los programas de Oxfam tienen como eje vital un enfoque de género. El programa **Derechos de las Mujeres** se focaliza en ellas, que tienen menos oportunidades y no son reconocidas por su aporte a la economía familiar. El reconocimiento del rol social y

económico que cumplen es una prioridad en Oxfam, que cree firmemente que las mujeres deben ser gestoras de políticas y actoras de sus propios cambios.

Hablar de derechos laborales tiene que ver con oportunidades de trabajo para los **jóvenes**. De la mano de sus aliados, Oxfam ha impulsado proyectos para lograr la inserción de jóvenes de zonas de escasos recursos al mercado laboral.

Mediante este conjunto de programas, Oxfam quiere contribuir a construir una sociedad más justa, con la premisa de que la justicia económica y social son la base fundamental de un desarrollo sostenible que beneficie a todos los peruanos y peruanas.

En las páginas que siguen describimos de manera más detallada el trabajo realizado en el 2010 y el presupuesto destinado.



• Foto: Gilvan Barreto / Oxfam



• Foto: Percy Ramírez / Oxfam



poverty, inequality and development in Peru



AGRICULTURA Y RECURSOS NATURALES

De la sobrevivencia al agro sostenible

La visión del gobierno saliente sobre la pequeña agricultura se ha traducido en una ausencia de políticas para el sector rural campesino. Se han implementado programas orientados al alivio de la pobreza, pero no intervenciones que busquen el desarrollo sostenible del sector.

Para dotar de capacidades a las comunidades campesinas, Oxfam ha trabajado estrechamente con sus aliados durante el año 2010. Por ejemplo, se

ha capacitado a 20 comunidades de la provincia de Cangallo, en Ayacucho, para mejorar la gestión de sus recursos naturales. Los resultados son positivos: se han recuperado suelos (ahora hay mayor cobertura vegetal) y se ha impulsado la siembra y cosecha del agua¹ permitiendo una mayor disponibilidad en épocas de estiaje.

El éxito de estas intervenciones ha permitido que sean replicadas en comunidades de Laria y Nueva Occoro, en Huancavelica.



• Foto: Percy Ramírez / Oxfam

Asimismo, este programa de Oxfam viene trabajando con 15 comunidades de Canas y Acomayo, en Cusco, donde se han implementado prácticas de conservación de suelos (agrorreforestación) y cosechas de agua a nivel comunal y familiar.

La “asociatividad” de los pequeños productores rurales es un elemento muy importante impulsado por Oxfam, pues permite que estos se inserten en mejores condiciones en mercados locales y regionales. De esta forma, se ha colaborado con nueve asociaciones de productores de

cuyes y hortalizas en Ayacucho y cuatro en Huancavelica, ofreciendo asistencia y capacitación para su conformación legal así como para fortalecer sus estrategias de mercadeo.

Hacia un Estado eficaz

La descentralización del Estado peruano es aún precaria, situación que se traduce en gobiernos regionales y locales con pocas capacidades para ejecutar presupuestos con calidad. La inversión en pequeña agricultura no es ajena a esta realidad. En

¹ Corresponde a prácticas de aprovechamiento de agua en épocas de lluvia mediante construcciones de reservorios que se dimensionan de acuerdo al uso del recurso (familiar, grupal o comunal) que se les pueda dar luego durante el estiaje. Son tres los criterios que llevan a priorizar este tipo de implementaciones: su contribución concreta para aminorar los efectos del cambio climático, los costos accesibles de la implementación (que permitiría la réplica por otras familias), el tipo de diseño (materiales) dentro de la cultura andina y las condiciones que existen en la zona.

Datos

- ▶ Según cifras oficiales, la pobreza en el Perú se redujo de 45 % a 35%, entre 2006 y 2009. No obstante, para el mismo periodo la sierra rural presentaba un índice de pobreza de 66%, por la falta de políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida en el campo y políticas agrarias inclusivas y de desarrollo rural.
- ▶ Actualmente se puede ver una “re-centralización” del presupuesto para la pequeña agricultura. del 2008 al 2009, los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y locales) pasaron de manejar el 60% del presupuesto agrario a manejar el 48%.

este punto Oxfam viene trabajando con Plataformas Nacionales como el Grupo Propuesta Ciudadana y la Red de Municipios Rurales del Perú, para implementar un sistema de vigilancia del presupuesto público orientado a la pequeña agricultura en seis regiones del país. El objetivo es lograr una descentralización fiscal que garantice un buen manejo presupuestal de los gobiernos locales.

Asimismo, se ha establecido un convenio con municipios locales de Cusco, Ayacucho y Huancavelica a fin de desarrollar herramientas que optimicen la gestión a través del desarrollo de planes de desarrollo local, presupuestos participativos y la conformación de mancomunidades y asistencia técnica a las mismas.

Oxfam considera que el fortalecimiento de las organizaciones y gremios rurales son un factor clave para influir en la formulación de políticas que impulsen el desarrollo del sector rural campesino. Por ello este programa se desarrolla desde las bases de la organización campesina hasta las organizaciones de nivel nacional como la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Asociación Nacional de Productores Ecológicos (Anpe), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Femucarinas) y la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro).

Del campo a la mesa

El éxito de la gastronomía peruana ha sido capitalizado por Oxfam para visibilizar el importante rol que los pequeños productores campesinos juegan en la cadena gastronómica. Así, Oxfam buscó, junto a la Sociedad Peruana de Gastronomía (Apega), Anpe y Conveagro, que se reconozca a nivel de las autoridades y de la opinión pública el aporte social, cultural y económico de la agricultura familiar.

Con Apega, a través de la alianza campesino-cocinero, se apoyó la participación de los pequeños agricultores en la III Feria Gastronómica Mistura 2010 que se realizó en Lima. De acuerdo con Moisés Quispe, de Anpe, esto permitió que se vendiera a los restaurantes productos ecológicos a precios justos, bajo un enfoque de protección y valorización de la biodiversidad. “Estamos logrando que nuestros productos sean valorados por las cadenas de restaurantes y también por el público en general”, dijo.

Otra de las acciones de 2010 apuntó a desarrollar un estudio que identifique las ocho cadenas productivas más importantes de la biodiversidad peruana, estableciendo sus fortalezas y debilidades, y buscando la articulación de estos productos con los restaurantes peruanos.

Informe financiero: Agricultura y recursos naturales

Contraparte	Proyecto	Área geográfica	Monto US\$
Centro de Desarrollo Agropecuario Cepes	Defensa y ejercicio de derechos de las mujeres y hombres de comunidades campesinas para la soberanía alimentaria y cambio climático en ocho distritos	Ayacucho (Cangallo)	215.326
Anpe	Desarrollo de cadenas agro-gastronómicas desde la alianza productores-cocineros, con apoyo de la inversión pública	Huancavelica (Huancavelica)	55.680
Anpe	Apoyo para campaña de Valorización del aporte de la pequeña agricultura andina y amazónica a la alimentación y la gastronomía peruana.	Cusco (Lares y Lamay)	25.003
Femucarinap CCP Cepes Conveagro Anpe	Apoyos diversos para fortalecimiento institucional de gremios y aliados.	Nacional	17.927
Asociación Arariwa Cepes Remurpe	Formación en gestión rural municipal para inversión pública en pequeña agricultura andina.	Nacional	413.839
DAR	Fortalecimiento de capacidades de las comunidades campesinas e indígenas del sur del Perú para acceder al derecho al agua.	Cusco (Acomayo, Canas, Anta)	16.018
Fovida	Fortalecimiento de capacidades de las mujeres organizadas para la incidencia en derechos laborales de peonas agrícolas en la región Junín	Junín	7.668
Separ	Intervenciones selectas de los proyectos Meviselva y Biodisc - Consolidación	Junín	100.000
Acción Andina/ Quispillaccta	Plan piloto de manejo de la microcuenca Chikllarazu-Quispillaccta	Ayacucho	600
		Total	852.061



INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Buscando el diálogo y una mejor redistribución

Lostrar la participación activa de las comunidades circundantes a las operaciones extractivas es uno de los objetivos principales del programa de Industrias Extractivas de Oxfam. En la consecución de ese objetivo y buscando fortalecer sus planes de incidencia y desarrollo, en el año 2010 se colaboró con las autoridades y organizaciones locales en distintas zonas de Piura, Cusco y Junín.

Así, Oxfam, a través de sus contrapartes, ha trabajado por el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones locales para que sean ellas las gestoras del cambio y encuentren salidas a los problemas y retos que plantea la presencia de grandes operaciones extractivas en sus territorios.

En el Cusco, por ejemplo, se ha venido colaborando desde hace algunos años con



• Foto: Caretas

las seis comunidades que viven en el área de influencia del proyecto minero Tintaya, con las ONG CooperAcción y Corecami-Cusco y con la empresa minera Xstrata Tintaya, buscando fortalecer planes de trabajo que generen mayor desarrollo y articulación entre las comunidades de la zona. El deseo de Oxfam es promover el diálogo entre todos los actores involucrados y que se logren acuerdos a favor de un desarrollo sostenible a largo plazo.

De igual forma, en Piura se trabajó con Fedepaz y CooperAcción en el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones locales bajo la premisa de que, contando con mayor información técnica y legal, las comunidades tendrán mejores herramientas para su desarrollo. Se ha impulsado también el diseño de

planes de ordenamiento territorial en los municipios piuranos de Ayabaca y Huancabamba, iniciativa que ha continuado este año.

Los planes de ordenamiento territorial tienen el potencial de promover el buen uso de los recursos naturales. Al respecto, Javier Jahncke, de Fedepaz, sostuvo que en Piura se ha coordinado con organizaciones de base y municipalidades en la necesidad de impulsar un ordenamiento territorial de carácter participativo, pues en la actualidad se otorgan concesiones en zonas de ecosistemas frágiles o en fuentes de agua para las poblaciones.

“Hemos desarrollado propuestas para establecer mecanismos y contar con un marco adecuado de ordenamiento territorial

Datos

- ▶ De acuerdo con el ministerio de Energía y Minas (MEM), en 2014 la producción de cobre en Perú será de 4 millones 665 mil toneladas métricas al año, por las ampliaciones de operaciones mineras y la puesta en marcha de nuevos proyectos cupríferos.
- ▶ Según el Minem, en los últimos 10 años el valor de las exportaciones mineras se ha multiplicado siete veces. En el primer cuatrimestre del 2011 las inversiones en el sector minero crecieron 52 por ciento; pasando de US\$ 1,037'632,081 en similar período del 2010 a 1,574'674,031 dólares en este año.
- ▶ En abril del 2011 la Defensoría del Pueblo registró 227 conflictos sociales en el Perú. El 51,5% de conflictos (117 casos) son de carácter socioambiental.

en Piura, junto a las organizaciones agrupadas en el Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte del Perú. Hemos tenido un acercamiento con el gobierno regional de Piura, pero buscamos también generar una propuesta de ordenamiento a nivel nacional", dijo.

En La Oroya (Junín), Oxfam ha apoyado al Movimiento por la Salud de La Oroya. Debe recordarse que, según diferentes estudios, se trata de una de las zonas más contaminadas del planeta. En esta zona, Oxfam y CooperAcción buscan encontrar salidas adecuadas a favor de la salud de los ciudadanos de La Oroya y generar información necesaria frente a la incertidumbre que ha provocado la paralización de operaciones de la empresa DOE RUN.

Durante 2010 también se formó una plataforma de organizaciones con el interés de establecer un diálogo con las autoridades respectivas y promover una ley de consulta a favor de los pueblos indígenas. Hay que recordar que en mayo de 2010, el Congreso de la República aprobó una ley de consulta previa e informada, consensuada entre las diferentes bancadas, las organizaciones indígenas y grupos de la sociedad civil, pero fue observada por el Ejecutivo. A pesar de

este traspie, se trata de un hito importante pues mostró a dos de las más importantes organizaciones de pueblos indígenas, una de sierra y otra de selva, trabajando por objetivos comunes en el marco de una plataforma de organizaciones de la sociedad civil.

Otro punto a destacar fue la elaboración de una investigación sobre la situación de la minería en Chile, la cual fue presentada a empresas mineras, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios del gobierno. Este estudio, aún no publicado, permitió conocer la forma en que se ha venido desarrollando el sector minero en Chile, especialmente lo referido a participación ciudadana, fiscalización ambiental y redistribución de los ingresos generados por la minería.

• Foto: David Stubbs / Oxfam



Informe financiero: Industrias extractivas

Contraparte	Proyecto	Área geográfica	Monto US\$
Conacami	Reforzando las capacidades de organización y de incidencia Conacami	Nacional	18.225
DAR	Incidencia para fortalecer el debate en torno a la política de hidrocarburos y la construcción de la nueva matriz energética desde la experiencia del proyecto Camisea	Nacional	1.300
CooperAcción	La minería y los derechos de las comunidades en el Perú: de las experiencias locales al debate programático	Cusco	95.000
DAR	Promoviendo la construcción e implementación de la Política Energética Nacional y su matriz energética sostenible	Nacional	101.575
Grufides	Adaptación al cambio climático en el contexto de las industrias extractivas en Cajamarca	Cajamarca	15.000
Tinkuy	Reforzando las capacidades de organización y de incidencia Coordinadora Nacional de Comunidades del Perú afectadas	Nacional	18.200
Fedepaz	Propuestas para la defensa de la recursos naturales y un desarrollo sostenible e inclusivo	Nacional	40.000
Asoc. Civil Labor	Foro “Herramientas ambientales y sociales para el sector de hidrocarburos en la Amazonía peruana”	Cusco	5.000
		Total	294.300



DERECHOS DE LAS MUJERES

Ellas luchan por espacios de igualdad

Hay un diagnóstico desalentador sobre la situación en la que viven las mujeres. A la violencia física y cotidiana que sufren muchas de ellas¹, se suma otro tipo de violencia: la falta de acceso a un trabajo digno y la escasa participación política en espacios de decisión. Por ello, Oxfam enfatizó su trabajo en 2010 a favor de la inclusión ciudadana y el trabajo digno

como derechos fundamentales de las mujeres.

La tarea es ardua. En un modelo de crecimiento como el peruano, donde solo se da valor al trabajo productivo y remunerado, no todas las peruanas reciben reconocimiento por su aporte al desarrollo del país. Una gran mayoría son amas de

¹ Un estudio del centro Flora Tristán señala que el 48,4% de mujeres de Lima Metropolitana entre 15 y 49 años ha sido violentada físicamente por sus parejas alguna vez.



• Foto: Percy Ramírez / Oxfam

casa o forman parte de organizaciones populares. Ambas ocupaciones permiten que los niños y niñas de las familias vayan a las escuelas, tengan una atención primaria en salud y, sobre todo, el afecto indispensable para su buen desarrollo.

Pese a ello, estas ocupaciones (y otras tareas del hogar) no son consideradas oficialmente como trabajo. Para el Estado, estas mujeres conforman la población económicamente inactiva.

Otorgar a estas labores femeninas la categoría de trabajo, reconociendo su importante rol social y económico, es uno de los propósitos de Oxfam y de sus contrapartes como parte del programa Derechos de las Mujeres.

Con ese propósito, en 2010 se trabajó a favor de la obtención de un seguro de salud y jubilación para amas de casa y mujeres de organizaciones populares, así como por el incremento del presupuesto destinado a comedores populares y programas como el Vaso de Leche, pues el Estado aporta únicamente la cuarta parte de lo que se necesita en alimentos y mano de obra.

También se analizaron los problemas que enfrentan las mujeres que laboran de manera independiente, las empleadas en hogares particulares y en actividades como la agroindustria y la pesca. Ellas comparten vivencias que van desde una situación con subestándares laborales –menores gratificaciones y vacaciones– hasta el acoso sexual de sus jefes o empleadores.

Protagonistas de sus destinos

Oxfam promueve el concepto de ciudadanía activa como enfoque transversal a los escenarios anteriormente descritos, buscando fortalecer a las mujeres para que sean gestoras de políticas y actrices de sus propios cambios.

En esa línea fue clave reforzar la vocería de estos grupos para que mejoren su relación con ministerios, congresistas y municipios, y además fortalezcan su influencia. Esto se hizo a través de talleres, capacitaciones y asistencia técnica.

“Oxfam ha sido un aliado muy importante y ha contribuido a fortalecer nuestros procesos de incidencia. En 2010 hemos

Datos

- ▶ Según el Ministerio de Trabajo, el valor de las actividades domésticas no remuneradas realizadas por mujeres asciende solo en Lima Metropolitana a S/. 239 millones semanales. En términos anuales suman S/. 11.950 millones, lo que significaría el 16,1% del PBI del 2008 en Lima Metropolitana.
- ▶ Pese a la vigencia de la Ley de Igualdad de Oportunidades y la Ley de Presupuesto Público que dispone una evaluación presupuestal con enfoque de género, solo 4 de los 25 gobiernos regionales han asignado un presupuesto específico para la implementación de sus Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades



• Foto: Joaquín Rubio / Oxfam

trabajado en Puno y Junín en procesos de articulación con otras organizaciones para construir una agenda que pueda ser tomada en cuenta por los candidatos a las elecciones regionales y municipales del 2010”, dijo Relinda Sosa, ex presidenta de la Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral (Conamovidi).

Entre los principales logros del programa Derechos de las Mujeres en 2010 destacan la aprobación de la modificatoria de la Ley N° 27360, que establece normas de promoción del sector agrario, la presentación y discusión de una ley de promoción de mercados de abastos, la presentación y discusión de una ley de las trabajadoras del hogar, el fortalecimiento de organizaciones sociales de base de mujeres y la renovación democrática de dirigentes en las diferentes organizaciones sociales de mujeres.

Informe financiero: Derechos de las mujeres

Contraparte	Proyecto	Área geográfica	Monto US\$
Centro Mujer Teresa de Jesús	Construyendo masculinidades sin violencia	San Juan de Lurigancho, Lima	27.571
Asociación Aurora Vivar Instituto de Estudios Sindicales Conamovidi Fovida Cedal Coordinadora de Vaso de Leche de Lima Metropolitana Grupo Campaña Cómprale a las Mypes	Programa derechos de las mujeres: por un trabajo digno y una ciudadanía activa de las mujeres.	Lima	15.030
Desco	Empleo de calidad y responsabilidad social en la cadena productiva de la madera	Lima (Villa María del Triunfo, Villa El Salvador)	188.592
Adec-Atc Fovida	Ciudadanas y ciudadanos de Lima Metropolitana, promoviendo trabajo digno en las Mype	Lima (Lurín, Villa El Salvador, Ate, San Juan de Lurigancho)	226.654
Asociación Aurora Vivar Alternativa	Mujeres y hombres trabajadores ejercen su derecho a un trabajo digno	Lima, Ica, La Libertad, Piura	168.802
Cedal Conamovidi Coordinadora del Vaso de Leche de Lima Metropolitana Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar	Formación y empoderamiento de mujeres populares para la construcción de nuevas ciudadanías en Perú	Lima, Callao, Cusco, Junín, Arequipa, Puno, Cajamarca, Piura, San Martín	43.854
		Total	670.503



DERECHOS INDÍGENAS E INTERCULTURALIDAD

Voces que se oyen cada vez más cerca

A pesar de la importancia de las poblaciones indígenas en el desarrollo del Perú, históricamente se ha legislado sin considerarlas. Justamente con el fin de revalorar sus derechos, durante el año 2010 Oxfam se trazó como uno de sus principales objetivos fortalecer a las organizaciones indígenas del país para promover un mejor conocimiento de sus derechos ciudadanos y contribuir a la generación de alternativas a los problemas que enfrentan.

Para alcanzar este objetivo Oxfam trabajó con sus aliados, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aiedesep) y la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (Conacami), así como con las ONG Paz y Esperanza, Cooperación, Dar, Fedepaz y el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), entre otras. Se unieron en una plataforma de trabajo para formular propuestas que contribuyan



• Foto: Percy Ramírez / Oxfam

a lograr el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el marco de una ley de consulta.

De este modo, a través de este espacio elaboraron una propuesta de Ley Marco de Derecho a la Consulta, en estrecha coordinación con la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República para que la posición de esta plataforma sea escuchada. Pese a que la Ley de Consulta fue observada por el Ejecutivo, se logró, como parte del proceso, un importante acercamiento entre las organizaciones indígenas de la sierra y selva peruana, salvándose una distancia física y cultural que, finalmente, no fue obstáculo para trabajar por un objetivo común.

Género e interculturalidad

Trabajar con un enfoque de género es importante para Oxfam. En este caso, se buscó construir una agenda común que integre las demandas de las mujeres indígenas. Así, se desarrolló un proyecto piloto con las mujeres de Aidesep y Conacami, se realizaron talleres para discutir problemas comunes (falta de participación en toma de decisiones, violencia, pobreza, acceso a recursos) y plantear soluciones.

“Con esta iniciativa se está contribuyendo a que las mujeres indígenas generen su propio espacio de intercambio y discusión para fortalecer su participación organizada”, dijo Katherine Zegarra, coordinadora general del proyecto Mujer Indígena Andina Amazónica.

Datos

- En la Amazonía peruana existen 60 pueblos indígenas agrupados en 17 familias lingüísticas, según el Atlas de comunidades nativas y áreas naturales protegidas del noreste de la Amazonía peruana del Instituto del Bien Común.
- La población indígena de la Amazonía peruana alcanzó los 332 mil 975 habitantes, de acuerdo con el II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana del INEI, realizado en 2007. Los pueblos étnicos que concentraron la mayor población fueron el Asháninka con 26,6% (88 mil 703 habitantes) y el Aguaruna Awajún con 16,6% (55 mil 366 habitantes).

• Foto: Evan Abramson / Oxfam



Zegarra sostuvo que esta alianza les ha permitido identificar que las mujeres indígenas —andinas y amazónicas— comparten los mismos problemas. “Trabajar juntas permitirá mejores resultados para enfrentar retos y obstáculos”, agregó.

De otro lado, en 2010 se concluyó un proyecto desarrollado con la Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh), cuyo objetivo fue luchar contra la discriminación y el racismo. “En Ayacucho la experiencia fue muy positiva, pues se logró trabajar el problema de la discriminación en una de las regiones más golpeadas por la violencia política. Fue posible reflexionar con funcionarios regionales y municipales, policías, profesores y otros sectores sociales al respecto”, aseguró Wilfredo Ardito de Aprodeh.

Entre los logros del programa se encuentran ordenanzas contra la discriminación en la Municipalidad Provincial de Huamanga y en las municipalidades distritales de Jesús Nazareno y San Juan Bautista, en Ayacucho.

Paralelamente, con la colaboración de la Comisión Andina de Juristas se trabajó un proyecto piloto para fortalecer las capacidades de los funcionarios públicos de los gobiernos regionales de San Martín y Junín en el conocimiento de los derechos indígenas. La idea central del proyecto es capacitar e informar no solamente a quienes sufren discriminación, sino que también hay que solucionar el escaso acceso de los pueblos indígenas a los servicios públicos.

• Foto: Charlie Jara / Oxfam



Informe financiero: Derechos indígenas e interculturalidad

Contraparte	Proyecto	Área geográfica	Monto US\$
Aideseq	Construcción de propuestas políticas de mujeres indígenas andinas y amazónicas	Nacional	46.500
Paz y Esperanza	Promoción del Derecho a la Consulta con Pueblos Indígenas de la región San Martín	San Martín	55.400
Comisión Andina de Juristas	Fortalecimiento de capacidades de los funcionarios públicos para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas.	Junín y San Martín	43.000
Paz y Esperanza	Protección de los derechos territoriales de los PPII	Nacional	45.500
DAR	Publicación de materiales de capacitación sobre derechos indígenas	Ucayali	2.000
CooperAcción	Desarrollo de los Estados plurinacionales, Buen Vivir, derechos colectivos y agenda indígena	Nacional	45.000
		Total	237.400



JUVENTUD Y TRABAJO DIGNO

Abriendo ventanas de oportunidad para los jóvenes

Las tasas de desempleo juvenil y la precariedad del escaso trabajo que consiguen muchos jóvenes en el Perú no les permite superar la línea de pobreza, por lo que Oxfam y sus aliados buscan impulsar diferentes soluciones a este problema.

Así, Oxfam, mediante un convenio con contrapartes como Codeco (Consejo de Desarrollo del Cooperativismo) y Educa

(Instituto de Fomento de Educación de Calidad), viene trabajando con jóvenes de entre 18 y 35 años cuya principal preocupación es la reinserción laboral.

San Juan de Lurigancho –distrito de la ciudad de Lima donde Oxfam y sus organizaciones socias focalizan su trabajo con jóvenes– muestra claramente los distintos problemas que enfrentan los jóvenes de la ciudad. Desde temprana



• Foto: Alexis Huaccho / Oxfam

edad se enfrentan al mundo laboral con escasa preparación producto de la falta de oportunidades, lo cual deriva en problemas de baja autoestima, sentimientos de frustración y rebeldía, a la vez que se exponen a situaciones de riesgo como la drogadicción, la delincuencia, la violencia familiar y el embarazo a temprana edad. Por su parte, los centros de educación técnico productiva proveen reducidas herramientas en competencias de liderazgo, negociación, iniciativas propias, solución de problemas y comunicación efectiva.

Buscando reducir esas carencias, Oxfam, junto a Educa, constituyó en 2010 una mesa de empleo juvenil conformada por instituciones públicas y privadas de San Juan de Lurigancho (SJL), así como por jóvenes de la zona, buscando generar

un espacio de intercambio de ideas y búsqueda de propuestas para mejorar las condiciones de empleo de los jóvenes del distrito.

“A través de este espacio se ha buscado que representantes de instituciones públicas y privadas aporten y generen acciones a favor del empleo juvenil”, sostiene Irene Ramírez, coordinadora del programa de jóvenes de Educa. Ramírez explica que entre los jóvenes que buscan ingresar al mundo laboral prevalece un déficit de capacidades, el cual tiene que ver también con habilidades psicosociales y manejo de instrumentos, entre otros aspectos.

Asimismo, Oxfam, a través de Codeco, ha brindado formación para desarrollar capacidades de asociación entre los

jóvenes. Si bien se trata de fomentar el emprendimiento, hay que destacar también el taller de autoestima, que les ha permitido en 2010 hacer una proyección a largo plazo de sus planes de vida. De esta manera, los jóvenes diseñaron proyectos empresariales, escogiéndose los seis mejores, los cuales fueron apoyados con un capital semilla de S/. 1.500.

De otro lado, en mayo de 2010 se concluyó con la segunda fase de Pro-Chamba, programa que promueve oportunidades de empleo digno para los jóvenes con escasos recursos socioeconómicos.

Este programa empleó una metodología personalizada, en la que como punto de partida cada joven identificó sus capacidades, fortalezas y aquellos aspectos que necesitaba mejorar, en un marco de acompañamiento y orientación por parte del equipo interventor.

El tema de género es una constante en el trabajo de Oxfam. Así, 200 mujeres fueron capacitadas en diferentes temas de género, muchas de ellas madres adolescentes o jóvenes con problemas en sus hogares.

• Foto: Alexis Huaccho / Oxfam



Datos

- ▶ Según el Plan Sectorial de 2009 elaborado por el Ministerio de Trabajo, la tasa de desempleo urbano juvenil es de 7,9%, mientras que para aquellos entre 30 y 65 años es solo de 2,3%.
- ▶ De los jóvenes que forman parte de la PEA, casi 5 millones se encuentran ocupados y unos 432 mil desocupados o en desempleo (fuente: INEI 2008).
- ▶ De los jóvenes que tienen una ocupación laboral, aproximadamente 4,3 millones se encuentran en empleos precarios, mientras que solo unos 721 mil tienen empleos que pueden considerarse adecuados, por contar por lo menos con seguridad social (fuente: INEI 2008).

Informe financiero: Juventud y trabajo digno

Contrapartes	Proyecto	Área geográfica	Monto US\$
Consejo de desarrollo del cooperativismo	Promoción del emprendimiento solidario para jóvenes	San Juan de Lurigancho, Lima	32.585
Educa	Bases para la gestión y funcionamiento de un CJE	San Juan de Lurigancho, Lima	15.040
		Total	47.625



CAMBIO CLIMÁTICO

Tiempos calientes para tomar acción

El año 2010 el cambio climático fue un asunto gravitante para Oxfam en el Perú. Tras las evidentes señales de sus impactos –deglaciación, pérdida de fuentes de agua, incremento de plagas y enfermedades– se decidió fortalecer el trabajo en este programa. Tomando en cuenta el importante rol de las mujeres al interior de las poblaciones indígenas, las más afectadas por el cambio climático, se ha venido trabajando con un claro enfoque de género.

Junto a la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aiedesep) y la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (Conacami) se desarrollaron talleres con mujeres indígenas para que ellas puedan dar a conocer sus testimonios e intercambiar sus experiencias sobre el impacto del cambio climático en el día a día. También para capacitarlas sobre el tema y contribuir en las soluciones a este problema.



• Foto: Percy Ramírez / Oxfam

En esa línea, se realizaron una serie de acciones y reuniones previas a la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP16), que tuvo lugar en diciembre de 2010 en Cancún, México. En Oxapampa se reunieron dirigentes andinos y amazónicos para elaborar una agenda de preparación al foro sudamericano de Lima organizado por la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), cuyo propósito fue también trabajar y fortalecer las agendas de cara a la COP16.

Aportes del movimiento indígena y social

Otro espacio importante impulsado por el Movimiento Ciudadano Frente al Cambio

Climático (MOCCIC) junto a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, y la Comisión Especial sobre Cambio Climático del Congreso de la República, y la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, fue un foro que contó con la presencia de representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Ambiente. El objetivo: conocer y aportar a la posición del gobierno peruano en la COP16.

Los resultados en la COP16 fueron positivos. La participación activa e informada de las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones indígenas peruanas agrupadas en la COICA (Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica) y la CAOI, permitió un rol protagónico de estas agrupaciones en

Datos

- ▶ El Ministerio del Ambiente registra 21 regiones que presentan vulnerabilidad agrícola crítica y muy crítica ante sequías. Entre ellas destacan: Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Junín, Áncash, Cajamarca, Arequipa, Huánuco, Amazonas y Cusco.
- ▶ Con un estimado de 68,7 millones de hectáreas de bosques naturales, la cobertura forestal del Perú es la octava más grande del mundo y la segunda en América Latina superada solo por Brasil. En contraste, la deforestación representa el 47% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en el país.

los diferentes espacios oficiales de la Conferencia. Asimismo, una buena difusión de los efectos del cambio climático en el Perú y las propuestas del movimiento indígena para enfrentar el problema.

En el marco de la COP16 se logró que el tema de los derechos indígenas figure en el texto de Acción Cooperativa a Largo Plazo (LCA), así como en el texto sobre Reducciones de las Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD Plus).

En otra línea, Oxfam apoyó el trabajo del MOCCIC, que junto a una plataforma de organizaciones (Coalición de Plataformas de la Sociedad Civil)¹ realizó antes de las elecciones regionales de noviembre de 2010 diversos foros para colocar el problema del cambio climático y sus impactos en la agenda electoral regional.

Como parte de esa labor, se realizó un esfuerzo especial en Lima junto al Grupo Impulsor de la Agenda Político Social de Lima Metropolitana², con la organización

de un foro con los candidatos en carrera electoral.

Adaptarse al cambio

Hablar del impacto climático es también hablar de adaptación. En ese sentido, Oxfam y sus aliados impulsaron proyectos de adaptación para prevenir el impacto negativo de dichos cambios en los medios de vida de las poblaciones indígenas. Uno de los principales proyectos se está ejecutando en la provincia de Espinar (Cusco), donde las comunidades enfrentan escasez de agua, heladas y daño a su actividad productiva, en este caso la ganadería.

En esta zona se trabaja desde el año 2009 con dos organizaciones no gubernamentales: la Asociación Proyección y Soluciones Prácticas-ITDG. “Se ha trabajado con los campesinos para introducir tecnologías modernas y para recuperar sus conocimientos ancestrales como estrategia para la preservación y conservación de sus medios de vida”,

¹ Conformada por 14 instituciones contrapartes de ICCO, Red Muqui, Grupo ALLPA y 20 instituciones de la Plataforma Christian Aid-Cafod-Progressio.

² Conformado por la Coredes Lima, Fovellic, Colegio de Abogados de Lima, Foro Mypes, entre otros colectivos e instituciones de la sociedad civil.

sostuvo María Angélica Salinas, de la Asociación Proyección.

En detalle, en Espinar se han implementado sistemas de riego por aspersión y se ha incorporado la siembra de cebada de altura (a más de 4.000 msnm), que ya no se hacía en la zona. “Se ha logrado cultivar nuevamente en esos campos cebada para los animales, pero de una manera que les permita resguardarse de los efectos del cambio climático que son imprevisibles”, comentó Salinas.

Por su parte, Pedro Ferradas, de ITDG, señaló que en 2010 se recuperaron y sistematizaron experiencias de tecnologías locales de adaptación en comunidades altoandinas, lográndose influir en políticas públicas.



Informe financiero: Cambio climático

Contraparte	Proyecto	Área geográfica	Monto US\$
Caoi	Participación e incidencia de la CAOI en los procesos internacionales sobre cambio climático	Nacional	35.000
Ferecnpa	Encuentro andino amazónico frente al impacto del cambio climático y por los derechos de la madre Tierra	Cerro de Pasco	5.000
Forum Solidaridad Perú	Sensibilización y promoción del tema de cambio climático en procesos regionales y nacional 2010.	Nacional	10.000
Aideseop	Taller sobre cambio climático y REDD con líderes indígenas de la Amazonía peruana	Lima	8.000
Aideseop	Taller nacional sobre cambio climático e impacto en la vida de las mujeres indígenas andinas y amazónicas en el Perú.	Lima	6.000
Asociación Proyección	Q'emikuspa, medidas de adaptación al cambio climático para protección y mejora de los medios de vida de las comunidades indígenas alpaqueras altoandinas	Puno (Carabaya)	217.893
		Total	281.893



AYUDA HUMANITARIA Y GESTIÓN DE RIESGOS

La lucha contra nuestra vulnerabilidad a los desastres naturales

El Perú es un país vulnerable frente a fenómenos naturales que pueden causar desastres. Contribuyen a ello una combinación de factores, como su ubicación frente a la placa de Nazca –una de las zonas más activas del Círculo de Fuego del Pacífico, la porción del globo en donde la frecuencia de la actividad sísmica es mayor que en el resto del mundo–, la cordillera de los Andes, que convierte al país en un terreno sumamente accidentado

y susceptible a derrumbes y huaicos, y las fuertes lluvias que son usuales en buena parte del territorio nacional.

Eso ha sido así desde que el hombre llegó a estas tierras. Sin embargo, nunca como ahora la amenaza de desastres naturales ha mostrado señales tan claras y evidentes en el Perú. Las inundaciones, los deslizamientos de tierra, los terremotos y otros fenómenos naturales se producen con



• Foto: Percy Ramírez / Oxfam

frecuencia e intensidad cada vez mayores, y los consecuentes daños ocasionados a la población y sus medios de vida son, también, mayores.

Esto sucede por una suma de factores: la explotación indiscriminada de recursos naturales en un país donde el cuidado ambiental parece no ser un tema gravitante, el cambio climático global y el crecimiento poblacional, todo lo cual genera una creciente vulnerabilidad. La situación de pobreza en la cual viven millones de peruanos mella la capacidad de la población afectada para enfrentar los desastres.

En este contexto, el Programa de Ayuda Humanitaria y Gestión de Riesgos de Oxfam se ha fijado como objetivos centrales fortalecer las redes de gestión de riesgo,

así como mejorar los diferentes esfuerzos de adaptación al cambio climático que se vienen desarrollando en el país. Todo esto con el propósito de configurar estrategias para enfrentar desastres y minimizar riesgos, fortaleciendo una cultura de prevención.

Con estos objetivos en mira, en el año 2010 Oxfam realizó con sus contrapartes un trabajo de preparación y respuesta frente a desastres de gran magnitud, con prioridad en zonas urbanas. Así, por ejemplo, se llevó a cabo un proyecto con el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (Predes) en San Juan de Miraflores (SJM), donde se desarrollaron capacidades para una respuesta adecuada frente a terremotos. Hay que señalar que las poblaciones con las cuales se trabaja

Datos

- ▶ Según un estudio de Predes, un escenario sísmico de 8 grados en la escala de Richter, en Lima, traería como consecuencia más de 50 mil víctimas. Asimismo, más del 50% de distritos quedaría sin acceso a los sistemas de agua potable.
- ▶ El 20% de la población peruana se encuentra expuesta a inundaciones y el 10% a sequías. Estas últimas también pueden llegar a afectar al 47% de las áreas agropecuarias. Los sismos se pueden producir en todo el Perú, con menor intensidad en la selva y mayor en zonas de la costa centro y sur.



• Foto: Percy Ramírez / Oxfam

en SJM han sido calificadas como zonas de “muy alto riesgo”, según los estudios del Escenario Sísmico en Lima que elaboró Predes en 2009.

“Teniendo en cuenta que un sismo de gran magnitud en Lima tendría consecuencias terribles, es oportuno el aporte de Oxfam de apoyar una actividad piloto en San Juan de Miraflores, identificado como uno de los distritos con mayor riesgo en Lima”, sostiene José Sato, presidente del consejo directivo de Predes. De acuerdo con Sato, en la primera fase del proyecto se ha sensibilizado y preparado a las autoridades

locales y a la población vulnerable para enfrentar una situación de desastre, particularmente en Nueva Rinconada, uno de los sectores más pobres de la capital. “Esta experiencia ha puesto énfasis en los aspectos de agua y saneamiento y será una contribución significativa para reducir el riesgo de un desastre, al ser difundida y aplicada en otros distritos de la capital”, añade Sato.

Pero el programa de Oxfam no solo trabaja en Lima. Por ejemplo, se han fortalecido los sistemas de alerta temprana en Lambayeque, donde la población de la cuenca de los ríos Motupe-La Leche participa activamente. Asimismo, y tras un buen trabajo de incidencia concertado con aliados estratégicos de la región, se logró un compromiso mayor del sector público con el sistema. De esta forma, el gobierno regional emitió una ordenanza para implementar el sistema de alerta en otras zonas de la región. Finalmente, junto a Soluciones Prácticas - ITDG, se han fortalecido las redes de gestión de riesgo en trece regiones del país: Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Áncash, La Libertad, Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín, San Martín, Cusco y Lima.

Informe financiero: Ayuda humanitaria y gestión de riesgos

Contraparte	Proyecto	Área geográfica	Monto US\$
Predes	Respuesta a inundaciones por lluvias intensas en Cusco	Cusco	100.000
Asociación Proyección	Agenda regional para la reducción de riesgos en la región Arequipa	Arequipa	32.500
Ceproda Minga	Posicionamiento del sistema de alerta temprana en la región Lambayeque	Lambayeque	20.300
Practical Action	Grides: agenda regional y nacional	Nacional	20.400
Predes	Preparación para la respuesta a terremoto en el distrito de San Juan de Miraflores	Lima	104.200
Predes	Presentación y validación de estudios sobre vulnerabilidad frente a sismos	Lima	4.920
		Total	282.320



INTEGRACIÓN REGIONAL Y COMERCIO

Reduciendo asimetrías

Mediante este programa, Oxfam ha promovido una integración regional que priorice la reducción de asimetrías, el fortalecimiento del rol de los gobiernos y la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de integración.

En un contexto en el que se generan acuerdos de diversa índole en la región

—económicos, financieros, energéticos—, el programa ha buscado influir en la generación de políticas públicas que garanticen el acceso de las poblaciones a sus recursos y que las inversiones no afecten sus medios de vida. Además, se ha incidido en la necesidad de que los tomadores de decisiones incluyan en sus agendas las propuestas y puntos de vista de las organizaciones locales.



• Foto: Thomas Müller / SPDA

Una estrategia importante para alcanzar estos objetivos ha sido impulsar y apoyar la presencia de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil en diferentes espacios

• Foto: Renato Guimaraes / Oxfam



de negociación e intercambio de ideas, como son las reuniones que se celebran en el marco de procesos de integración (Mercosur, Unasur), foros y cumbres regionales.

En 2010, por ejemplo, Oxfam apoyó la participación de diferentes organizaciones en la Cumbre de Cochabamba y colaboró con las organizaciones participantes en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP16) en Cancún, a través de la generación de información política y económica.

Este programa culminó en 2010.

Informe financiero: Integración regional y comercio

Contraparte	Proyecto	Área geográfica	Monto US\$
Fórum Solidaridad Perú	Propuestas de la sociedad civil latinoamericana ante la agudización de la crisis global	Lima	32.000
Acción Internacional para la Salud	Contribución para la participación en el Tribunal Permanente de los Pueblos 2010	Lima	2.692
Fórum Solidaridad Perú	Taller de Financiamiento Climático – Cumbre Cambio Climático 2010	México	2.310
		Total	37.002

Apoyo a contrapartes

Intervención	Contraparte	Ámbito	Desembolso programado para el 2010 US\$
Coeeci	Apoyo al foro de ONG españolas para contribuir a la elaboración de la guía para el manejo de proyectos de cooperación		1.001
Grupo Red de Economía Solidaria	Apoyo al II Foro nacional de comercio justo ético y III Feria nacional de comercio justo - 2010	Lambayeque, Lima, Junín, Cusco, Puno, Moquegua, San Martín, La Libertad, Piura, Cajamarca, Ayacucho	2.501
		Total	3.502

Aportes financieros de Oxfam en el Perú 2010 – 2011 (US\$)	
Derechos de las mujeres	670.503
Juventud y trabajo digno	47.625
Agricultura y recursos naturales	852.061
Industrias extractivas	294.300
Derechos indígenas e interculturalidad	237.400
Cambio climático	281.893
Ayuda humanitaria y gestión de riesgos	282.320
Integración regional y comercio	37.002
Apoyo a contrapartes	3.502
Total	2.706.606

Foto Portada: Percy Ramírez / Oxfam.

Rosaria Cantu Luna es presidenta del comité Flor de Manzanilla, perteneciente al centro poblado de Hualcán-Carhuaz. Rosaria forma parte de la Asociación Nacional de Productores Ecológicos (ANPE PERÚ) y tiene un rol protagónico en la propuesta de desarrollo de agricultura ecológica de su comunidad.

La confederación Oxfam está integrada por:

Intermón Oxfam (España)

Oxfam Alemania

Oxfam América (Estados Unidos)

Oxfam Australia

Oxfam en Bélgica

Oxfam Canadá

Oxfam Francia – Agri Ici

Oxfam Gran Bretaña

Oxfam Hong Kong

Oxfam India

Oxfam Irlanda

Oxfam México

Oxfam Novib (Holanda)

Oxfam Nueva Zelanda

Oxfam Quebec (Canadá)



www.oxfam.org/es

INFORME PERÚ 2010 - 2011



Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú