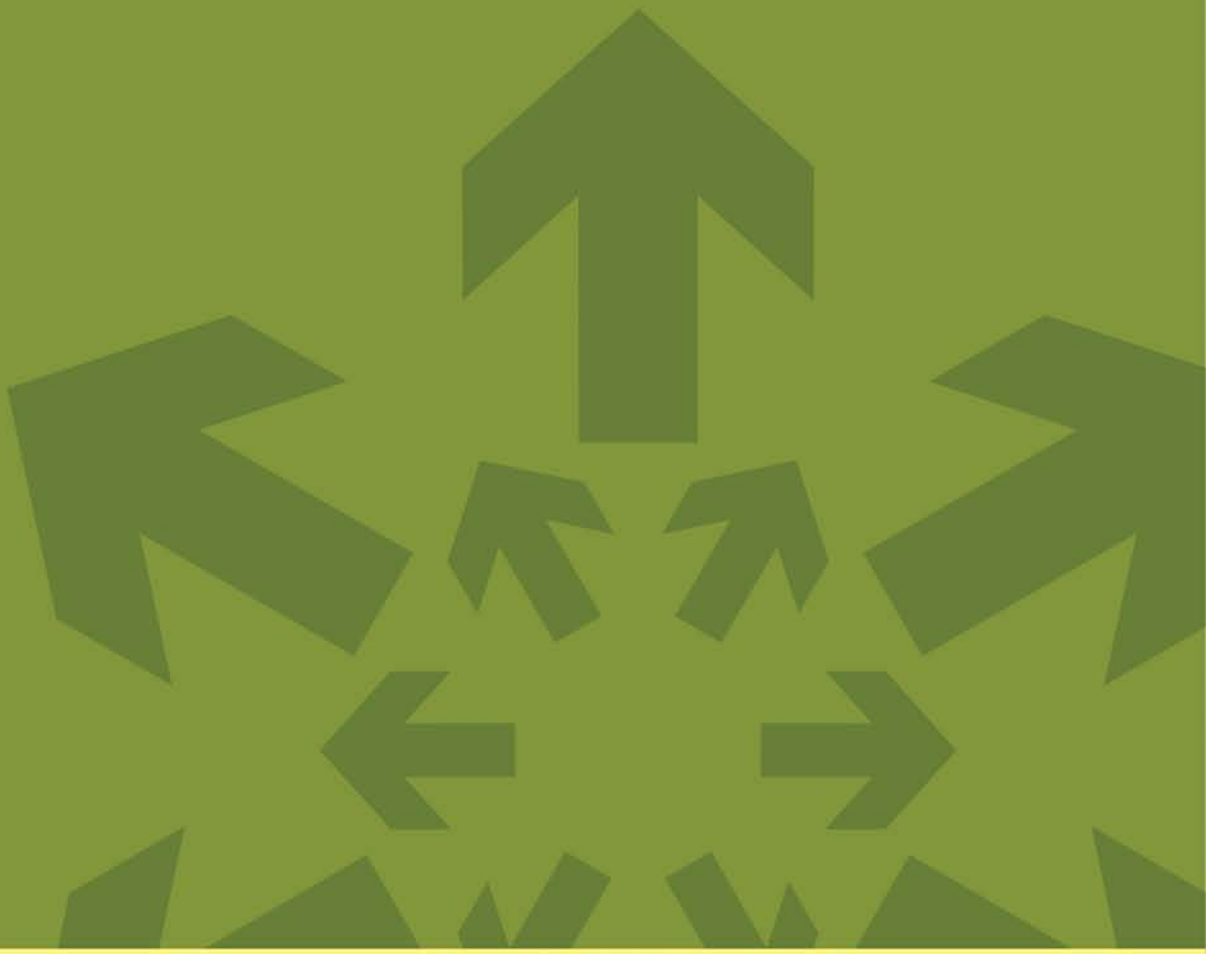
Cuadernos Descentralistas 29

Ollanta Humala

Balance de un gobierno "ni de izquierda ni de derecha"



Grupo Propuesta Ciudadana

Editor: Santiago Pedraglio
Autores: Waldo Mendoza Bellido / Jürgen Schuldt / Luis Alberto Arias Minaya / Romeo Grompone / Santiago Pedraglio / Javier Azpur / Carlos Monge / Fernando Eguren / Ricardo Soberón Garrido / Eduardo Toche / José F. Cornejo

Cuadernos Descentralistas 29

Ollanta Humala

Balance de un gobierno "ni de izquierda ni de derecha"

Editor: Santiago Pedraglio
Autores: Waldo Mendoza Bellido / Jürgen Schuldt / Luis Alberto Arias Minaya / Romeo Grompone / Santiago Pedraglio / Javier Azpur / Carlos Monge / Fernando Eguren / Ricardo Soberón Garrido / Eduardo Toche / José F. Cornejo

GRUPO Propuesta CIUDADANA

GRUPO Propuesta CIUDADANA

IEP — Instituto de Estudios Peruanos - IEP

desco — Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO

cipca-perú — Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA

CEPES CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES — Centro Peruano de Estudios Sociales CEPES

cedep — Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación CEDEP

ASOCIACION ARARIWA — Asociación ARARIWA

cbc — Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" CBC

ceder — Centro de Estudios para el Desarrollo Regional CEDER

cedepas norte — Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS

alternativa — Centro de Investigación Social y Educación Popular ALTERNATIVA

Molvina Zeballos
Presidenta del Directorio

Javier Azpur
Coordinador Ejecutivo

Programa de Incidencia
Álvaro Campana
Nelly Carrasco
Indira Huilca
Carola Tello
Mercedes Ubillus

eed Evangelischer Entwicklungsdienst

CHARLES STEWART MOTT FOUNDATION

Esta publicación ha sido posible gracias al auspicio del Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED) y la Fundacion Mott

CUADERNOS DESCENTRALISTAS N° 29

© **Grupo Propuesta Ciudadana**
León de la Fuente 110 Magdalena
Teléfono: 613 8313
Telefax: 613 8315
Email: propuest@desco.org.pe

Editor:
Santiago Pedraglio

Autores:
Waldo Mendoza
Jürgen Schuldt
Luis Alberto Arias
Romero Grompone
Santiago Pedraglio
Javier Azpur
Carlos Monge
Fernando Eguren
Ricardo Soberón Garrido
Eduardo Toche
José F. Cornejo

Coordinación:
Carola Tello

Cuidado de edición:
Carolina Teillier

Diseño y diagramación:
Renzo Espinel
Luis de la Lama

Impresión:
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora Nº 156- 164 Breña
Telf. 4248104 / 3323229

Primera edición
Lima-Perú. Agosto del 2012
Tiraje: 1000 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú N° 2012 - 10015

Índice

Presentación 5

La pequeña transformación: el modelo de Ollanta Humala
Waldo Mendoza Bellido 7

El necesario cambio de rumbo
Jürgen Schuldt 21

Las reformas tributarias implementadas en los primeros meses del gobierno de Humala y los retos futuros
Luis Alberto Arias Minaya 31

Un dibujo de líneas imprecisas
Romeo Grompone 39

Los triunfantes guardianes del modelo
Santiago Pedraglio 47

La descentralización, una reforma estancada
Javier Azpur 55

Las políticas del presidente Ollanta Humala en relación con la minería y los hidrocarburos: la versión peruana del neoextractivismo latinoamericano
Carlos Monge 63

Las políticas agrarias iniciales del gobierno de Gana Perú
Fernando Eguren 77

Políticas sobre drogas y narcotráfico en el Perú. Memoria de un intento de reforma
Ricardo Soberón Garrido 87

Del control civil a la militarización
Eduardo Toche 95

La política exterior de Gana Perú: de Brasilia a Davos
José F. Cornejo 103

PRESENTACIÓN

En enero del 2012, luego de seis meses de su asunción como primer mandatario del Perú, el presidente Ollanta Humala afirmaba, en entrevista con *El País* de España, que "Uno gobierna no para una población de izquierda ni para una población de derecha, sino para todo el Perú". Resumía su nueva ubicación señalando, además, que "El Perú no está para globos de ensayo. El Perú tiene problemas de déficit de infraestuctura; el Perú tiene problemas de desnutrición infantil; el Perú tiene graves problemas de desigualdad. Eso es lo que yo voy a atacar. Del resto… no tengo tiempo para hacer ese tipo de disquisiciones".

De candidato a gobernante, el tránsito del presidente Humala es objeto de este nuevo número de Cuadernos Descentralistas, que contiene ensayos elaborados desde el segundo semestre del 2011 en adelante, hasta el cambio de gabinete en el contexto de las últimas Fiestas Patrias. Este número ofrece, así, un análisis de las opciones elegidas por el gobierno durante el primer año de gestión en importantes áreas, planteado desde varios puntos de vista y con diferentes valoraciones frente a las decisiones adoptadas.

El ensayo del economista Waldo Mendoza sostiene que el primer año del gobierno ha significado "solo una 'pequeña transformación' de las políticas económicas aplicadas en nuestro país durante los últimos diez años". Analiza por qué, desde su punto de vista, "esa opción ha sido […] infinitamente mejor que la de adoptar plenamente las tesis centrales de La Gran Transformación", aunque reclama "corregir los graves problemas de distribución y de crecimiento dependiente".

Jürgen Schuldt, también economista, habla de cómo el "pragmático gobernante", al haber sido captado por los beneficiarios del "esquema de crecimiento hacia afuera" ha acabado con las esperanzas y expectativas de la gran mayoría de la población excluida social y políticamente. Al pedir "El necesario cambio de rumbo" (tal es el título de su artículo), sostiene que "Sin una modificación sustancial de las instituciones y de la estructura de la producción […], no hay posibilidad de generar un mercado interno sólido ni una distribución del ingreso y la riqueza más equitativa".

Luis Alberto Arias, quien fuera jefe de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), evalúa la orientación de la actual política tributaria peruana. Hace un recuento de las reformas implementadas en esta materia, en particular sobre las modificaciones tributarias en el sector minero. Asimismo, examina el fortalecimiento institucional de la Sunat y los principales retos que la institución debe enfrentar.

Los análisis escritos por los sociólogos Romeo Grompone y Santiago Pedraglio ponen la mira en el ámbito de la política. Grompone se centra principalmente en el perfil del régimen político y en los tanteos temerosos de los primeros meses de la gestión de Humala. Según sostiene, aun habiendo escasa certidumbre sobre el devenir político del gobierno, se puede adelantar que el presidente optará por evitar colisiones con los grandes grupos privados, el impulso de algunas reformas moderadas en el Estado y la "preocupación por recuperar el prestigio perdido por las Fuerzas Armadas".

El trabajo de Pedraglio se centra en las razones que llevaron al naufragio del proyecto político original enarbolado por Gana Perú: "Queda claro, después de la experiencia de los primeros meses de gobierno del presidente Ollanta Humala, que la masa crítica institucional necesaria para impulsar un cambio como el prometido en campaña, o no existe o es demasiado débil".

Javier Azpur, especialista en temas relacionados con la descentralización y coordinador del Grupo Propuesta Ciudadana, aborda en su artículo la situación del proceso de descentralización y los vínculos, muchas veces contradictorios, entre el gobierno nacional y los subnacionales. Sostiene que hay graves retrasos en relación con el ordenamiento territorial y con la descentralización fiscal. "Luego de casi un año de gobierno, no se ha producido ninguna modificación significativa en el proceso de descentralización", evalúa Azpur, al mismo tiempo que subraya la potencialidad de este proceso, que se manifiesta, por ejemplo, en que "los gobiernos regionales y municipales han incrementado en los últimos años su capacidad de inversión en un promedio anual cercano al 40%, con lo cual han más que cuadriplicado el gasto en este terreno".

Carlos Monge, antropólogo e historiador, se aproxima a las complejas relaciones entre la llamada política neoextractivista, la población y la economía, y hace hincapié en la minería y en el gas. Monge ubica su reflexión en el marco del neoextractivismo latinoamericano. Para Monge, "las políticas frente al sector extractivo son expresión del carácter mismo del gobierno del presidente Ollanta Humala: un discurso nacionalista que se traduce en una continuidad básica de las grandes políticas heredadas de los gobierno anteriores, con modificaciones específicas que mejoran los términos de la participación del Estado en la renta y el sector [extractivo] en general".

Fernando Eguren, sociólogo especialista en políticas agrarias, analiza la gestión del gobierno en este sector. Evalúa el camino que han seguido las propuestas agrarias desde la llamada Gran Transformación hasta la Hoja de Ruta, y sobre qué pilares se ha asentado la política rural del gobierno, en particular si la pequeña y mediana agricultura han sido objeto o no de las preocupaciones y prioridades gubernamentales, y si se ha avanzado en fomentar políticas de inclusión.

Reconocido crítico de las estrategias antidrogas aplicadas por los gobiernos anteriores en el país, Ricardo Soberón fue convocado, luego del triunfo de Gana Perú, a presidir la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida). En enero del 2012, empero, le solicitaron su renuncia al cargo. Soberón ofrece aquí un balance puntual de la política antidrogas impulsada en ese lapso, y concluye señalando que "la primera vez que se produjo un intento de reforma serio e integral de las políticas sobre drogas en el Perú, culminó rápidamente. El gobierno abandonó sus promesas electorales y volvió a la normalidad del fracaso".

El historiador Eduardo Toche, en un análisis previo al último cambio de gabinete ministerial y la consiguiente salida de Óscar Valdés, analiza la tensión entre control civil y las Fuerzas Armadas, y desarrolla la tesis de una creciente presencia militar en el Poder Ejecutivo y sus consecuencias. El abandono de la agenda original sobre el sector defensa "significó la apropiación del espacio por las demandas de los estamentos militares, que en el transcurso de la década habían venido recuperando su sentido corporativo", sostiene.

Finalmente, José Cornejo, filósofo y estudioso de las relaciones internacionales, brinda una mirada panorámica a la política exterior peruana, desde la reunión de Brasilia (junio del 2011) a la de Davos (febrero del 2012), pasando por Bogotá y Hawái (ambas en noviembre del 2011): la propuesta original del presidente Humala, presentada en su mensaje a la nación el 28 de julio de 2011, qué se ha hecho y qué no, y cómo la política exterior se articula en torno a dos grandes ejes: la integración regional y sudamericana, y los desafíos que implica enfrentar, en el ámbito global, un escenario multipolar.

A partir de los diferentes enfoques y matices que se presentan en este nuevo número de la serie Cuadernos Descentralistas es posible afirmar que, en lo fundamental, el perfil de la gestión del presidente Ollanta Humala de cara a los próximos cuatro años ya está definido. En todo caso, la discusión sobre qué les toca hacer a las instituciones y a las personas involucradas en el quehacer político o social del país está planteada, y esperamos que, en tal sentido, la lectura de estos artículos resulte enriquecedora.

LA PEQUEÑA TRANSFORMACIÓN: EL MODELO DE OLLANTA HUMALA

Waldo Mendoza Bellido*[1]

En junio del 2011 el electorado peruano optó por la propuesta de gobierno del candidato Ollanta Humala Tasso expresada para algunos en el plan de gobierno primigenio, La Gran Transformación, y para otros, los que se sumaron en la segunda vuelta, en la Hoja de Ruta, frente a la opción de Keiko Fujimori, quien representaba el continuismo de las líneas básicas de gobierno inauguradas por su padre, Alberto Fujimori, en la década de 1990, y continuadas, con muy pocos matices, por Alejandro Toledo y Alan García.

Las principales decisiones de política económica adoptadas por el presidente Humala en su primer año de gobierno han significado, sin embargo, solo una "pequeña transformación" de las políticas económicas aplicadas en nuestro país durante los últimos diez años. Esa opción ha sido, a mi juicio, tal como lo sustentaré a continuación, infinitamente mejor que la opción de adoptar plenamente las tesis centrales de La Gran Transformación[2].

Los objetivos centrales de este artículo son dos. En primer lugar, describir el sistema de políticas macroeconómicas y el modelo de desarrollo adoptados por el presidente Humala, dada la herencia recibida de su antecesor. En segundo lugar, plantear posibles escenarios para su periodo de gobierno, tomando en consideración la probable evolución de la crisis europea y del grado de conflictividad social local.

En la primera sección se describe la situación económica que recibió el presidente Humala de su antecesor García. En la segunda se discute rápidamente el término *neoliberalismo* y se encuentra que se puede aplicar perfectamente a la gestión económica actual. En la tercera sección se relatan los rasgos básicos de la política macroeconómica y el modelo de desarrollo de la actual administración. Por último, en la cuarta sección se postulan algunos escenarios de lo que podría pasar durante la gestión del presidente Humala.

El punto de partida

El presidente Humala heredó una situación macroeconómica espectacular, la mejor de nuestra historia económica contemporánea. Al mismo tiempo, heredó también un problema redistributivo grave y persistente, y un peso exagerado de los minerales en nuestras exportaciones. En esta sección se hace un inventario de los principales activos y pasivos que recibió la nueva administración.

* Jefe del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y presidente del Consejo Directivo del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

1 El autor agradece la impecable asistencia de Gustavo Ganiko.

2 Véase, al respecto, Mendoza (2012).

Los activos

Varios son los activos que heredó Humala. En primer lugar, el producto bruto interno (PBI) per cápita —indicador del nivel de vida promedio de la población— llegó a ubicarse, en el 2011, un 65% por encima de su nivel del 2001, y es actualmente más del doble que su nivel de 1991. No es usual, en el mundo, que el nivel de vida muestre una mejora tan significativa en tan poco tiempo.

En el gráfico 1 se puede observar que la duración y la velocidad a la que se ha elevado el PBI per cápita en los últimos años, expresada en la pendiente del gráfico, es un fenómeno inédito en nuestro país.

Cuando crece el PBI también lo hace el empleo, pues hay una relación insumo-producto casi matemática: el empleo crece cuando lo hace el PBI, y se cae en periodos de recesión económica. En el gráfico 2 podemos observar la evolución del indicador de empleo más representativo con el que se cuenta, el del empleo urbano en empresas de diez y más trabajadores. El nivel de empleo urbano en el 2011 está 53% por encima que el del 2001. Como en el caso del PBI per cápita, el ritmo del crecimiento del empleo en los últimos años, registrado en la pendiente del gráfico 2, a pesar de ser todavía modesto para las necesidades de la economía peruana, es el más alto registrado por las estadísticas existentes.

En segundo lugar, tal como se ve en el gráfico 3, en términos de crecimiento económico comparado, en el contexto de América Latina, la tasa de crecimiento promedio del PBI peruano en el periodo 2001-2011 ha sido de 5,8%, la más alta, y bastante por encima del 4,2% que registra la región como promedio. Nunca antes el Perú había liderado el crecimiento en América Latina durante toda una década.

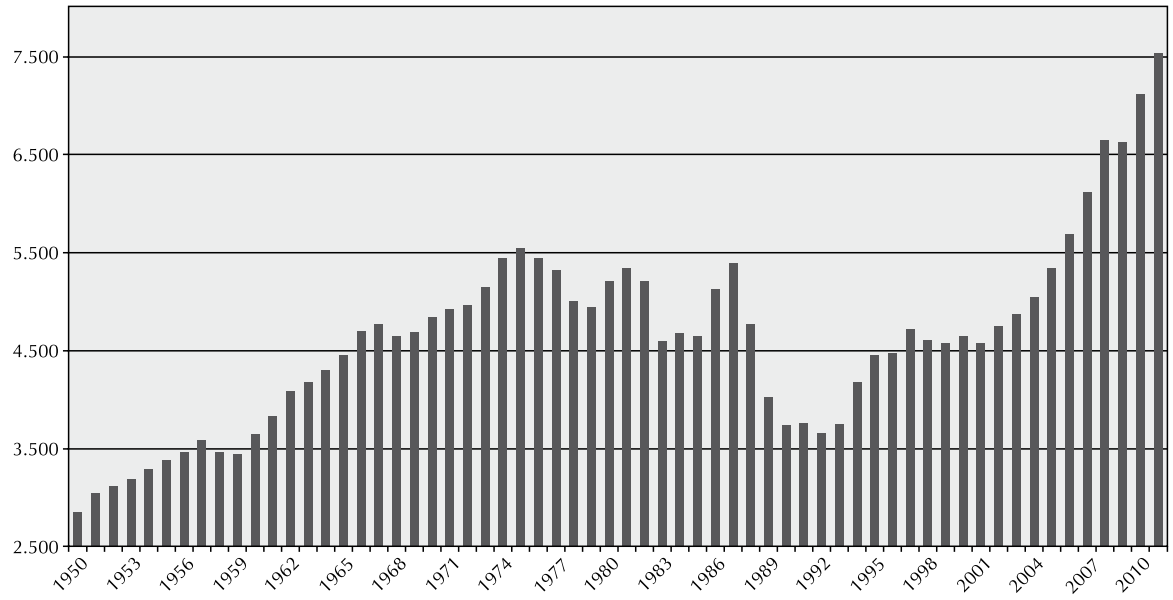
En tercer lugar, en términos de inflación, como se muestra en el gráfico 4, Perú también es el país con el desempeño más sobresaliente en la región. La tasa de inflación promedio anual en nuestro país en el periodo 2001-2011 fue de 2,5%, la más baja de la región, y casi la cuarta parte del promedio que alcanzó América Latina. Como en el caso del PBI, nunca antes el Perú había sido por toda una década el país con menor inflación en América Latina.

Por último, el alto crecimiento y la baja inflación han reducido de manera notable, como era de esperarse, los índices de pobreza. Como se observa en el gráfico 5, mientras que en el 2001 la pobreza afectaba a la mitad de la población y la pobreza extrema a la quinta parte, en el 2010 la pobreza solo afecta a menos de un tercio de la población y la pobreza extrema a menos de un décimo. Las estadísticas existentes no habían registrado antes un descenso tan pronunciado de la pobreza.

El crecimiento más alto y la inflación más baja de América Latina, y una reducción drástica de la pobreza, configuran lo que ha venido a llamarse con justicia el "milagro peruano".

Gráfico 1

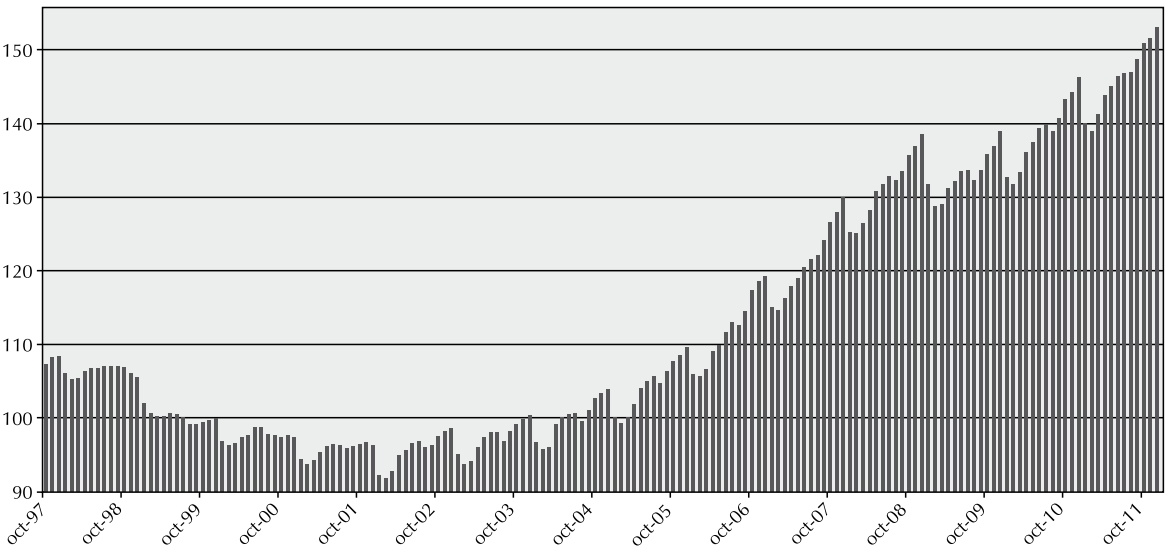
PBI per cápita
(soles a precios de 1994)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Gráfico 2

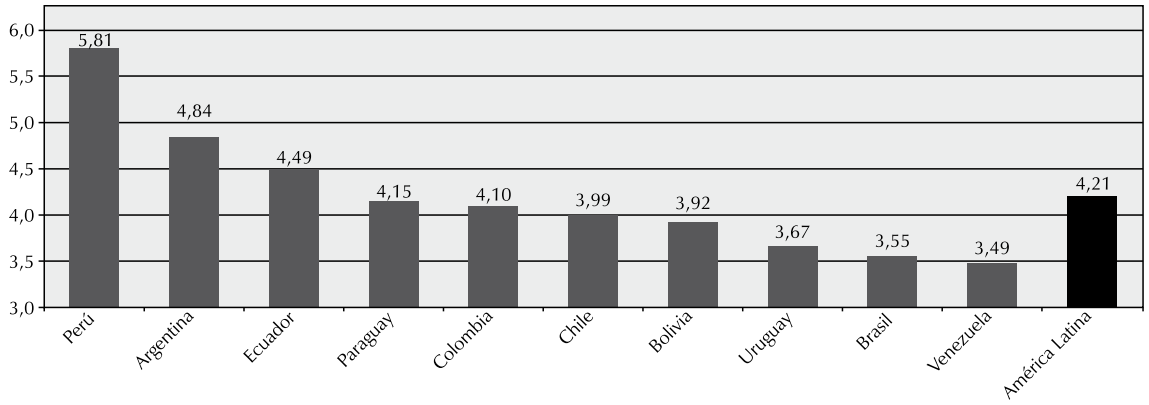
Perú: empleo urbano en empresas de diez o más trabajadores
(mayo 2004 = 100)



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

Gráfico 3

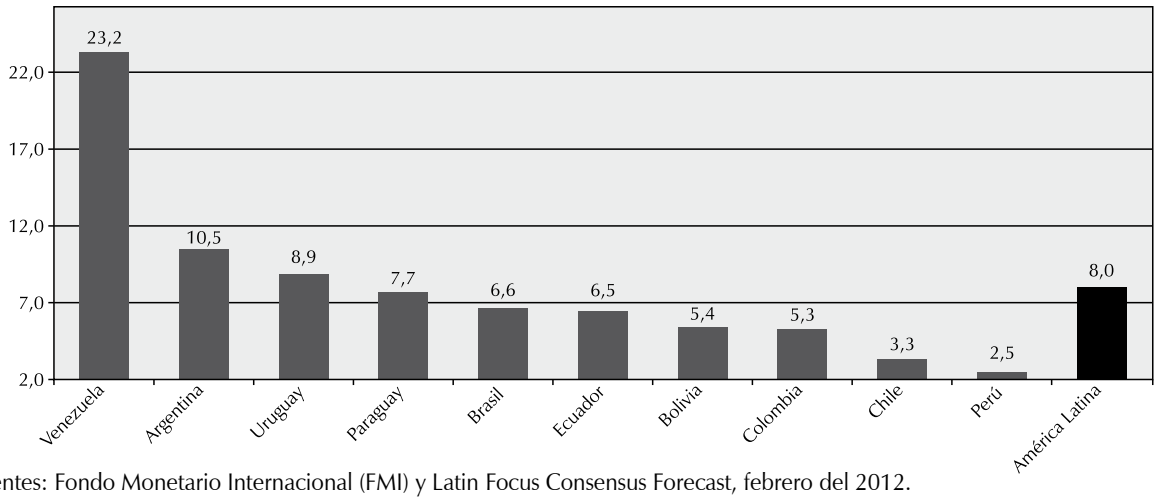
PBI: Perú en el contexto de América Latina (variación porcentual anual promedio, 2001-2011



Fuentes: Fondo Monetario Internacional (FMI) y Latin Focus Consensus Forecast, febrero del 2012.

Gráfico 4

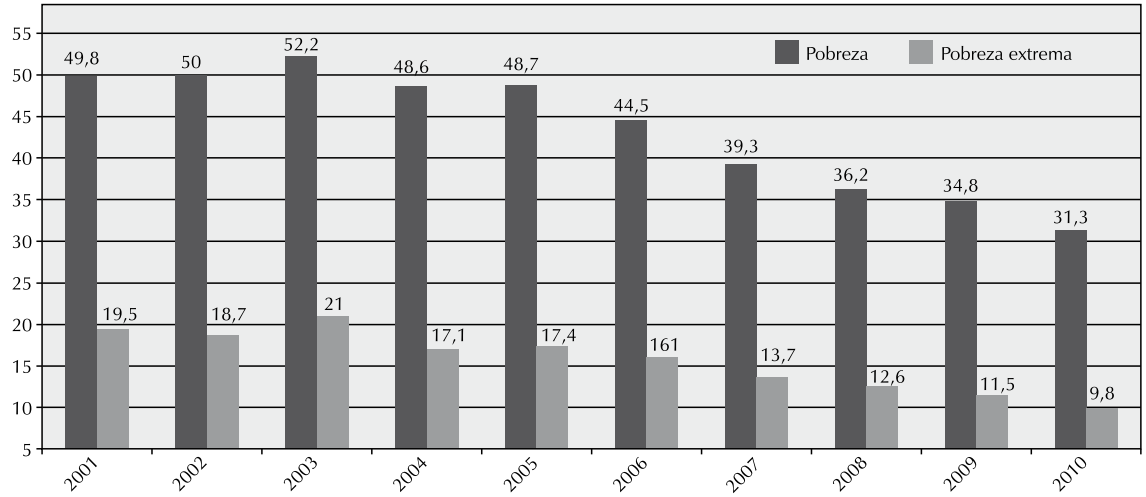
Inflación. Perú en el contexto de América Latina (variación porcentual anual promedio, 2001-2011)



Fuentes: Fondo Monetario Internacional (FMI) y Latin Focus Consensus Forecast, febrero del 2012.

Gráfico 5

Pobreza y pobreza extrema (porcentaje)



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

Los pasivos

Si todo hubiese estado perfecto, la población habría votado masivamente por Keiko Fujimori, Alejandro Toledo o Pedro Pablo Kuczynski, símbolos del continuismo en materia de política económica. Sin embargo, el electorado eligió el programa de Ollanta, en su versión original, La Gran Transformación, o en su versión de la segunda vuelta, la Hoja de Ruta.

Hay dos grandes pasivos que dejaron García, Toledo y Fujimori y que la población demandó modificar: el grado insultante de desigualdad y la elevada participación de los minerales dentro de las exportaciones, rasgo característico de un modelo primario-exportador difícilmente sostenible en el tiempo.

La desigualdad

El Perú continúa siendo un país muy desigual, de los más desiguales de América Latina, similar al que encontraron Webb y Figueroa en 1975.

Una de las maneras de medir la desigualdad es a través de las encuestas de hogares. En nuestro país, a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) difunde información sobre la desigualdad medida por el coeficiente de Gini. El coeficiente de Gini es una cifra entre 0 y 1, donde 0 significa perfecta igualdad (todas las personas tienen exactamente los mismos ingresos) y 1 significa absoluta desigualdad (una persona es dueña de todo el ingreso nacional).

El problema con el Gini que publica el INEI es que su fuente, la Enaho, tiene dificultades importantes para aproximarnos a la distribución nacional de los ingresos. En primer lugar, la encuesta submuestrea los extremos de la distribución, lo que quiere decir que, en la muestra obtenida, los más pobres y los más ricos no tienen una representación proporcional a su participación real en la población. Así, por ejemplo, en la Enaho 2010, la familia más adinerada percibía (en neto) poco más de 810 mil soles anuales, es decir, 67.500 mensuales, menos de lo que uno puede concebir como el ingreso del hogar más rico del país, si uno considera fuentes de información secundarias, como encuestas de mercado realizadas por consultoras particulares.

En segundo lugar, la encuesta no tiene preguntas adecuadas para registrar las fuentes de ingresos y las formas de acumulación de riqueza de las familias más adineradas. Ciertos tipos de ingresos, como las dietas de los miembros de los directorios, no se mencionan en ninguna pregunta en la Enaho.

Por último, como la encuesta depende de la respuesta voluntaria, es lógico suponer que en el caso de las familias que tienen múltiples fuentes de ingreso el problema de la no-respuesta es mayor, pues, en general, nadie se siente cómodo revelando sus fuentes de ingresos.

Estos problemas derivan directamente de que la Enaho no está diseñada específicamente para aproximar la distribución de ingreso o de la riqueza de toda la población, sino solo de la clase trabajadora. La consecuencia directa es que existe una brecha importante (más de 20% del PBI) entre el total nacional de ingreso (y consumo) de la Enaho y el de las cuentas nacionales, es decir, 20% de los ingresos nacionales no se declaran en las encuestas.

Lo más lógico es suponer que ese 20% se encuentra en manos de los hogares más ricos que no son debidamente encuestados, y no de los más pobres. De esta manera, se puede usar la información de las cuentas nacionales para corregir la información de las encuestas de hogares y poder incluir ese 20% de ingresos no declarados. Así obtenemos una medida de desigualdad corregida, usando la información de las cifras de pobreza (calculadas con la Enaho, pero más confiables), la línea de pobreza y el ingreso nacional bruto per cápita. El supuesto implícito es que la distribución de los ingresos es *log*-normal, es decir, tiene una concentración fuerte de gente percibiendo ingresos bajos y medios y muy pocas personas percibiendo ingresos muy elevados. Dicho

supuesto tiene respaldo empírico en muchos países, incluido el Perú.

Luego de hacer esta corrección se observa una gran brecha, de más de 30%, entre el Gini oficial publicado por el INEI y el Gini corregido, tal como se registra en el gráfico 6, tomado del trabajo de Mendoza, Leyva y Flor (2011). Según este gráfico, la cifra del Gini oficial para los últimos años, aunque decreciente, es de alrededor de 0,62, mientras que el Gini oficial es de alrededor de 0,47.

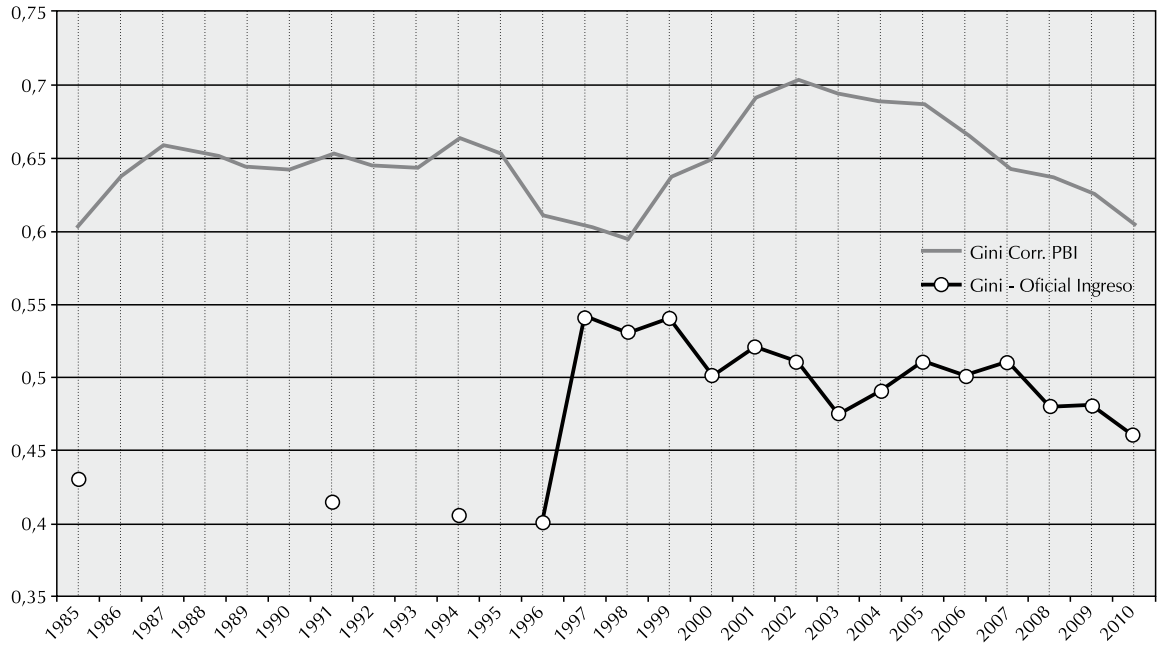
El valor de largo plazo de la desigualdad del ingreso se ha mantenido en torno a 0,60, medido por el coeficiente de Gini, una de las cifras más altas a nivel mundial (Figueroa 2010). Según el clásico trabajo de Webb y Figueroa (1975) la desigualdad se elevó entre 1950 y 1966, alcanzando hacia fines de ese periodo un coeficiente de Gini de 0,60. Ese grado de desigualdad se mantuvo casi invariable hasta finales de la década de 1980, mientras que los cálculos más recientes realizados por Figueroa (2010) y Yamada y Castro (2006) para los años 2003 y 2004 respectivamente arrojan un coeficiente de Gini, para el ingreso, cercano a 0,6, es decir, similar al observado cuatro décadas atrás.

En el gráfico 7, el comportamiento del PBI per cápita y el ingreso real promedio de los trabajadores confirma la hipótesis de que en el Perú la desigualdad es alta y persistente.

Durante la década de 1980, en medio de la hiperinflación y la crisis de la deuda, el PBI per cápita se redujo y el ingreso real de los trabajadores —del sector público y del sector privado, del campo y la ciudad— cayó a una velocidad que no se había visto antes en nuestra historia económica contemporánea.

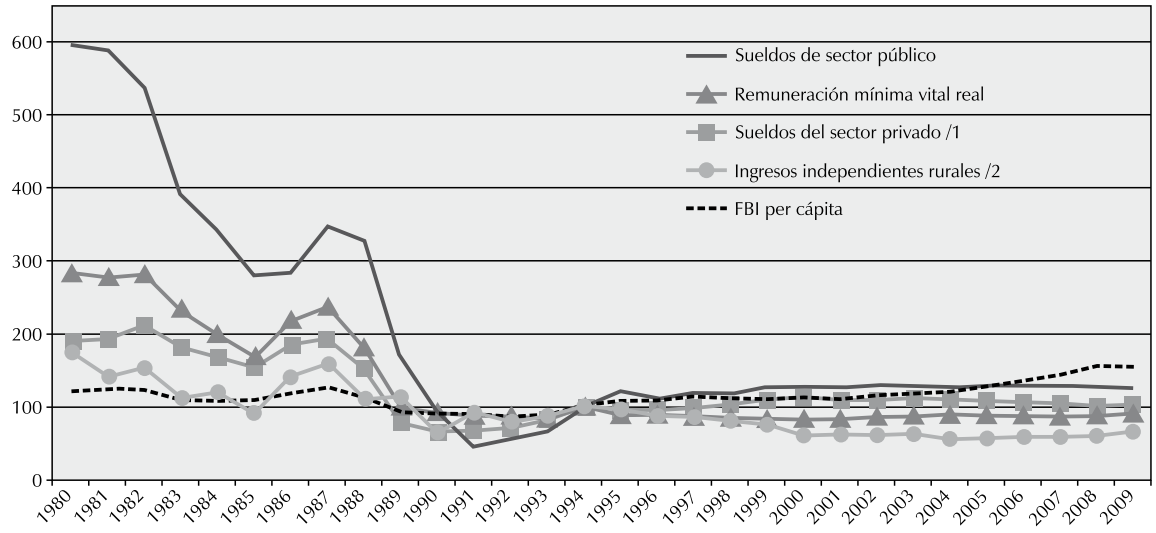
En 1990 el salario real de los trabajadores del sector privado era apenas 35% del nivel alcanzado en 1980; la remuneración real de los

Gráfico 6
Perú: coeficiente de Gini oficial y corregido, 1985-2011



Fuente: Mendoza, Leyva y Flor (2011).

Gráfico 7
Perú: PBI per cápita e ingresos reales de los trabajadores, 1980-2009
(índice: 1994 = 100)



1/ El índice se calculó a partir de la serie de sueldo real mensual promedio en Lima Metropolitana.

2/ Ingresos aproximados usando los términos de intercambio de la economía campesina.

Fuentes: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y Mendoza, Leyva y Flor (2011).

trabajadores del sector público había caído en 65% en ese mismo periodo; la remuneración mínima vital real en 76%; y los ingresos reales de los trabajadores del campo, aproximados por la evolución de los términos de intercambio de los campesinos de la Sierra Sur, eran solo 37% de sus niveles de 1980.

En ese mismo periodo, el PBI per cápita se había reducido en 28%. Es decir, en medio del retroceso general, expresado en la evolución del PBI per cápita, la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores fue más virulenta, sugiriendo un empeoramiento de la distribución del ingreso en perjuicio de los trabajadores.

Luego de 1991 la economía empezó a recuperarse. El PBI per cápita empezó a elevarse sostenidamente, a una velocidad cada vez mayor, especialmente en la última década, mientras que los ingresos reales de los trabajadores permanecían prácticamente congelados, con lo cual el problema distributivo se puede haber agravado.

Como se puede observar en el gráfico 7, con relación al año 2000, en el 2010 el sueldo real de los trabajadores del sector privado es 5% menor, las remuneraciones reales en el sector público se han reducido en 1%, la remuneración mínima vital real ha mejorado en 10% y los términos de intercambio de los campesinos en un 6%. En este mismo periodo, el PBI per cápita se elevó en casi 50%.

El estancamiento de los ingresos reales de los trabajadores y la importante elevación del PBI per cápita sugieren que el problema distributivo se habría agravado durante la última década

Finalmente, si bien existe un grave problema de medición en las cifras que publica el INEI sobre la distribución funcional del ingreso, como consecuencia de que el ingreso de los trabajadores independientes se incorpora en la serie que corresponde al excedente de explotación, resulta útil comparar cómo ha evolucionado la serie de remuneraciones respecto de la serie de excedente de explotación.

En el gráfico 8 se puede apreciar cómo la participación de los salarios en el ingreso nacional es cada vez más pequeña. Mientras que en 1991 las remuneraciones representaban más de 30% del ingreso nacional, en el 2010 esta participación alcanza solo 21%. En el mismo periodo, la importancia del excedente de explotación dentro del ingreso nacional se ha elevado de 52% a 63%.

Ese fue el punto de partida de la administración del presidente Humala: un serio problema distributivo que se comprometió a resolver.

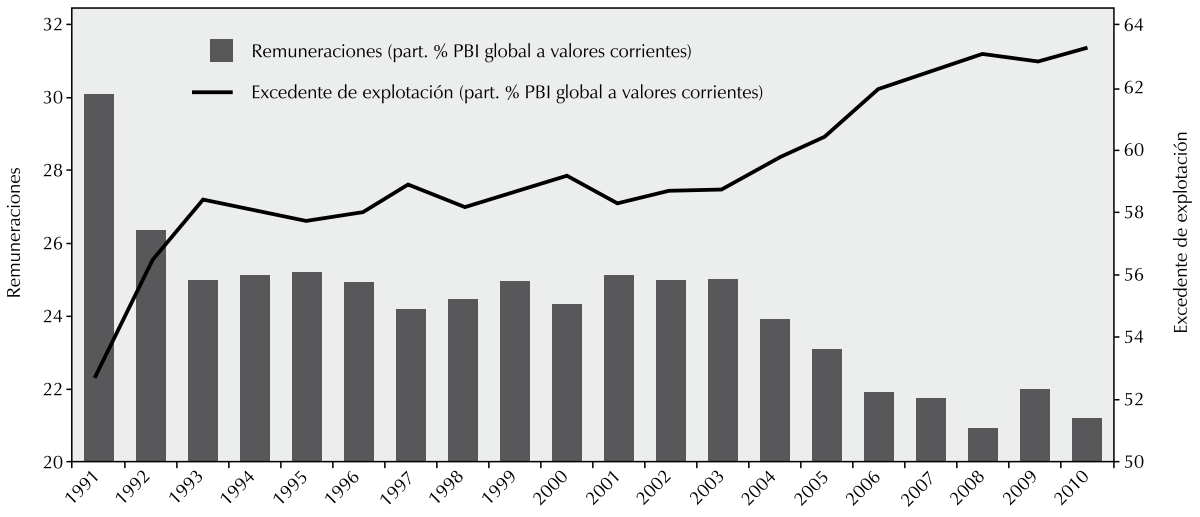
El modelo minero exportador

Los recursos naturales no renovables, como es el caso de los mineros, pueden contribuir al crecimiento económico en el corto plazo pero difícilmente pueden explicar una alta y sostenida tasa de crecimiento. Por ese motivo, economistas como Dani Rodrik cuestionan los modelos de desarrollo que confían demasiado en los recursos naturales no renovables como los mineros.

En el Perú, tal como lo sugiere el gráfico 9, durante las últimas décadas se ha acentuado el rasgo minero exportador de la economía. Mientras que en la década de 1980 la participación de las exportaciones no tradicionales en las exportaciones totales alcanzaba un 45%, en promedio, en la última década esa fracción se ha elevado a 55%. Similarmente, en el mismo periodo, la participación del PBI minero en el PBI total ha subido de 4% a 6%. La economía peruana de hoy es tan primario-exportadora como la de los cincuenta del siglo pasado.

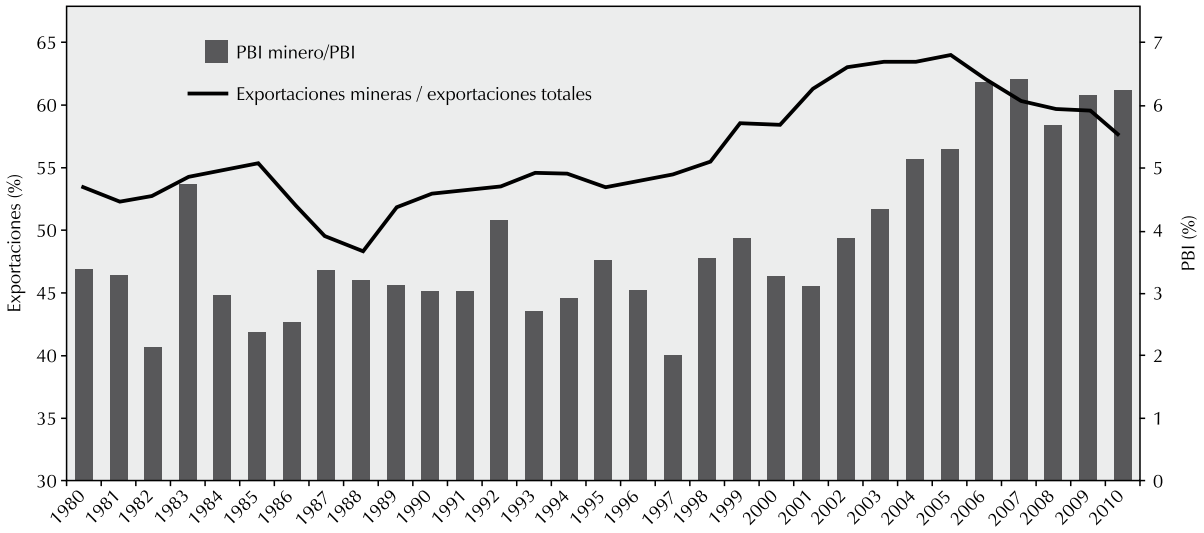
En resumen, Humala heredó de García el "milagro peruano", el crecimiento más alto y la inflación más baja de América Latina, y una reducción drástica de la pobreza, junto con un alto grado de desigualdad y un modelo minero exportador como el de la década de 1950. Su reto era mantener el "milagro", luchar contra la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo más manufacturero. A eso se comprometió. Por eso lo eligieron.

Gráfico 8
Perú: distribución funcional del ingreso, 1991-2010



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Gráfico 9
Perú: el peso del sector primario (porcentajes)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

La opción por el "neoliberalismo"

Dada la situación heredada, espectacular en el ámbito macroeconómico y modesto en el plano distributivo y de la sostenibilidad del crecimiento económico, queda por discutir si valía la pena una "gran transformación" de la gestión económica vigente, denominada coloquialmente *neoliberal* por un amplio sector de economistas y, especialmente, por los no economistas.

Neoliberalismo es un término vinculado esencialmente al *grado* de intervención del Estado en la economía. Según la Real Academia Española, el neoliberalismo es una "teoría política que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado". Como es materialmente imposible saber cuál es el grado de intervención estatal que hace que un gobierno sea neoliberal o no, podemos pasarnos años procurando calificar a un país de neoliberal o no. Debe ser por la imprecisión de este término que la lengua española no considera un antónimo que permita calificar a las políticas que no son neoliberales.

Para no perdernos en estas discusiones infinitas, en este artículo vamos a asumir simplemente que el Perú, así como los países de América Latina que aplican políticas económicas similares —tales como Chile, Colombia, México y, en menor medida, Brasil—, tiene un modelo neoliberal. Y los países que aplican políticas marcadamente distintas, con una participación del Estado en la economía visiblemente mayor, como Bolivia, Venezuela, Ecuador y Argentina, tienen modelos "no neoliberales".

Puede existir en teoría una caracterización distinta a la ensayada, donde haya espacio para un tercer modelo alternativo al neoliberalismo, teórico, que no existe en la vida real, y que no tenga ninguno de los innumerables defectos que tiene el no neoliberalismo realmente existente. Mientras pensemos en esa tercera vía, entre los modelos realmente existentes, sobre la base concreta del desempeño macroeconómico en los diferentes países, podemos empezar a evaluar quiénes lo hacen mejor, si el grupo de los neoliberales o los otros.

De lo que hemos visto, en la última década, en términos de crecimiento económico, un país "neoliberal", el Perú, es el de mejor desempeño; y un país no neoliberal,

Venezuela, es el de peor desempeño. En términos de inflación, también durante la última década, dos países no neoliberales, Venezuela y Argentina, son los de peor desempeño; y tres países neoliberales, Perú, Colombia y Chile, son los de mejor desempeño.

En consecuencia, cambiar la política macroeconómica y el modelo de desarrollo peruano, que forma parte del primer grupo de países, los "neoliberales", y reemplazarla por la del segundo grupo, los no neoliberales, habría sido una apuesta perniciosa que nos situaría en la ruta del subdesarrollo. Entre esas dos vías realmente existentes, el presidente Humala, y antes el presidente García, eligió el modelo "neoliberal". A mi juicio, fue una buena primera gran decisión.

Pero quedarse con el modelo "neoliberal" y no hacer nada significativo para mejorar los problemas distributivos y de la extrema dependencia de las exportaciones de minerales, como fue el caso de García, quien gozó de cinco largos años de vacaciones replicando exactamente lo que su antecesor Toledo había hecho, y nada más que eso, puede ser tan dañino para el país como poner en práctica las políticas económicas sugeridas en La Gran Transformación, o las que se aplican actualmente en la vecindad no neoliberal.

La Gran Transformación atacaba frontalmente el modelo de desarrollo vigente y consideraba indispensable el cambio constitucional para poner en marcha las propuestas del nacionalismo:

> Debemos abandonar la dictadura del modelo neoliberal plasmado en el capítulo económico del texto de 1993, que expresa un fundamentalismo de mercado inexistente en otras constituciones del mudo […] Desarrollar la economía nacional de mercado es indispensable para construir nación, es decir, una comunidad política territorializada, sin exclusiones. Pero esto no se puede hacer en el marco de la Constitución actual. (pp. 33 y 63)

En realidad, dicho cambio radical no tenía ninguna justificación. En primer lugar, la experiencia de la vecindad latinoamericana de las últimas décadas, como la de Bolivia, Venezuela y Ecuador, había mostrado con toda claridad que los cambios constitucionales hacen retroceder, no avanzar, a los países. Esa propuesta ha sido, felizmente, archivada de manera definitiva.

En segundo lugar, el cambio radical era innecesario, dada la excelente situación macroeconómica registrada por nuestro país en los últimos diez años, la mejor de nuestra historia económica contemporánea.

la política macroeconómica y el modelo de desarrollo de Humala

En el terreno de la política macroeconómica, en el diseño y la administración de la política fiscal y la política monetaria, no hay ninguna novedad. El presidente Humala ratificó a Julio Velarde en la presidencia del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y nombró al exviceministro de Hacienda de la administración anterior, Miguel Castilla, como titular del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Dejando de lado la política monetaria, de responsabilidad del BCRP, en la práctica 95% de la política económica lo decide el MEF. El ministro más importante de cualquier presidente es el titular del MEF; en él deposita el presidente toda su confianza. No hay ninguna política económica importante que se aplique sin el aval del MEF. Así ha sido siempre, así sigue siendo hoy y seguramente así será mañana. Los n-1 ministerios son, en la práctica, de menor importancia respecto al poder real que siempre ha tenido el MEF y tienen muy poca autonomía cada vez que sus decisiones chocan con la línea del titular del MEF.

El MEF ha estado operando con el mismo recetario desde hace más de veinte años. En realidad, desde 1990 los únicos desarrollos de la política fiscal se produjeron a principios de la década pasada, cuando la política fiscal empezó a operar sobre la base de la Ley de Responsabilidad y Transparencias Fiscal (LRTF) y

cuando se creó el mercado de deuda pública en moneda nacional.

En el ámbito de la política monetaria la única reforma importante se produjo en el 2002, cuando el anticuado sistema de metas monetarias dio paso al nuevo esquema de metas explícitas de inflación, donde el principal instrumento de la política monetaria ya no es la cantidad de dinero sino la tasa de interés de referencia para los mercados interbancarios.

El diseño y la administración de la política macroeconómica actual se mantienen escrupulosamente dentro de los grandes lineamientos citados.

¿Cómo se puede calificar al modelo de desarrollo del Presidente Humala? Creo que es un gobierno "neoliberal", en el sentido específico de que no se ha apartado sustantivamente de lo que hacían sus antecesores García y Toledo.

Para ser justos, sin embargo, se ha avanzado, con bastante dificultad, en la dirección de una Pequeña Transformación, que es, a mi juicio, lo que el país necesitaba.

A principios del gobierno se aprobó la Ley de Consulta Previa, que otorga a los pueblos indígenas el derecho a pronunciarse sobre proyectos de inversión que puedan afectar sus territorios o ambientes en que desarrollan sus actividades. Cabe recordar que en mayo del 2010 Alan García observó dicha ley con el argumento de que las inversiones podrían paralizarse.

En la anterior administración no había mucha diferencia de concepción entre el Ministerio de Energía y Minas y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía: el Estado tomó partido nítidamente por las empresas mineras, con la tesis primitiva del perro del hortelano. En la actualidad el Estado está intentando arbitrar entre las mineras y la población, aunque con las dificultades naturales que la herencia de García dejó, como lo muestra el caso Conga. Les está cobrando más a las mineras, como regalías, aunque la cifra no es mucho más alta que el óbolo de García. El proyecto del gasoducto del sur puede ser un factor que contribuya a un desarrollo menor minero exportador y más industrial.

En suma, hay una pequeña transformación en curso y habrá que esperar la dirección que tome esa vía en los siguientes cuatro años de gobierno del presidente Humala.

Por otro lado, en cuanto a las opciones de política económica para mejorar la distribución del ingreso —descartando la vía boliviana de apropiarse de buena parte del excedente de las empresas extranjeras y destinarla a elevar el ingreso de los pobres, efectiva en el corto plazo, haciendo caer radicalmente el Gini, y mala para todos en el largo plazo, pues puede conducir a la igualdad dentro de la miseria—, las opciones de política son, a mi juicio, dos.

En primer lugar, la modificación del estilo de crecimiento actual, concentrado en la explotación de materias primas de exportación, especialmente mineros, hacia un crecimiento basado en la exportación de productos manufactureros, intensivos en mano de obra, puede conducir a una mejora en la distribución del ingreso. Tal modificación es compleja e implicaría un cambio en el estilo de crecimiento prevaleciente en el país durante los últimos veinte años.

Esta ruta ha sido aparentemente dejada de lado por el presidente Humala. No existe ninguna política que apunte en esa dirección, al menos por ahora.

Otra ruta para mejorar la equidad es la política tributaria, la que puede ser un instrumento potente para modificar la distribución original del ingreso. Una política tributaria basada en el mayor gravamen a la explotación de recursos no renovables, especialmente mineros, así como gravar más la propiedad, a través del impuesto predial, puede contribuir a mejorar la distribución del ingreso. Asimismo, el mejor uso de los fondos públicos, especialmente en la educación pública, puede

ser un instrumento que al mismo tiempo puede mejorar la distribución del ingreso y elevar la tasa de crecimiento potencial de nuestra economía.

Esta ruta tampoco es la que se ha tomado. Según las proyecciones macroeconómicas existentes, la presión tributaria se mantendrá en alrededor de 16% del producto bruto interno. En términos de políticas tributarias lo del impuesto predial no está considerado en la agenda presidencial. Lo del impuesto a la minería, ya lo hemos dicho, en términos cuantitativos ha sido pequeño. La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) está apostando por una elevación de la presión tributaria basada en la ampliación de la base tributaria, sin alterar las tasas impositivas, cuyo efecto en la distribución puede ser regresivo.

El "neoliberalismo" en perspectiva

Hizo bien Humala en elegir, entre las opciones existentes en América Latina, la opción "neoliberal". Hizo mal en quedarse demasiado pegado a lo que hacían sus antecesores. El país necesitaba continuidad, pero también necesitaba, dentro del modelo vigente, corregir los graves problemas de distribución y crecimiento dependiente de los minerales descritos anteriormente.

¿Qué pasará con los principales indicadores de la macroeconomía, la pobreza y la distribución del ingreso en el Perú durante el periodo 2013-2016? Difícil saberlo con cierto grado de aproximación. Es preferible hablar de escenarios, planteando explícitamente los supuestos que están detrás de cada uno de ellos.

Mi hipótesis de trabajo es que el presidente Humala va a seguir con el modelo "neoliberal", y en la ruta de pequeñas transformaciones que el país está necesitando.

Respecto al escenario externo, el panorama sigue siendo incierto. Queda claro que la tasa de crecimiento de la economía mundial estará en los próximos años muy por debajo del registrado en el 2011 y que no está descartado que este enfriamiento de la economía real esté acompañado de una crisis bancaria con epicentro en la Eurozona. El contexto externo para nuestro país, en el periodo 2012-2015, será, sin duda, peor que el registrado en el periodo 2010-2011.

En el escenario local, el grado de conflictividad social creciente es la amenaza más importante contra el crecimiento económico. Su solución, que pasa por el difícil consenso entre la población, el gobierno y las empresas privadas, puede desactivar esta amenaza.

En cualquiera de los escenarios la inflación se mantendrá en alrededor de la meta de 2% anual fijada por el BCRP, y el actual modelo permitirá que la economía peruana siga liderando el crecimiento en América Latina. Asimismo, dado que no existen políticas significativas para alterarla, la inequidad se mantendrá en los niveles que lo dejó García, así como la participación de las exportaciones primarias en las exportaciones totales.

Respecto a la evolución del nivel de actividad económica, será difícil que en los próximos años la economía peruana crezca a la tasa de 4,6% anual proyectado por las autoridades del Ministerio de Economía y del Banco Central de Reserva.

Referencias bibliográficas

Figueroa, Adolfo
2010 "Crecimiento versus calidad de vida", en Germán Alarco (coordinador), *Rutas hacia un Perú mejor. Qué hacer y cómo lograrlo*. Lima: Centrum, Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica, y Aguilar.

Mendoza, Waldo
2012 "El primer año de Ollanta Humala", *Argumentos* n.º 3. Lima: Instituto de Estudos Peruanos.

Mendoza, Waldo; Janneth Leyva y José Luis Flor
2011 "La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010», en Janina León y Javier Iguíñiz (editores), *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Webb, Richard y Adolfo Figueroa
1975 *Distribución del ingreso en el Perú*. Serie Perú Problema n.° 14. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Yamada, Gustavo y Juan Francisco Castro
2006 *Poverty, inequality, and social policies in Peru: as poor as it gets*. Documento de Discusión n.° 7. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

EL NECESARIO CAMBIO DE RUMBO

Jürgen Schuldt*

Es evidente que el continuismo en materia de política económica y reformas institucionales está ampliando y fortaleciendo el modelo de acumulación instaurado por Alberto Fujimori, continuado por Alejandro Toledo y bendecido por Alan García. El terror que desató su propuesta contenida en La Gran Transformación (Plan de Gobierno 2011-2016) ha sido desterrado y los beneficiarios del esquema de *crecimiento hacia afuera* han logrado cooptar exitosamente al pragmático gobernante, ahora sometido a la gran transformación de sus ideales originales y del proyecto político de su partido y sus aliados, acabando con las esperanzas y expectativas de la gran mayoría de la población excluida social y políticamente.

Gracias a esa mutación, la confianza en el mandatario se ha establecido sólidamente, tal como lo revelan las preferencias del pequeño segmento "A" de la población, el más decisivo en términos de poder económico y mediático e influencia política. Mientras que en agosto del 2011 Humala apenas logró un 45% de aprobación de ese estrato, en este mes de febrero del 2012 llegó a 75% (frente a un promedio nacional bastante aceptable de 59%), según la encuestadora Ipsos-Apoyo. También en el extranjero la confianza del gran capital se ha estabilizado después de la campaña, reduciendo significativamente el "riesgo país" de 300 puntos básicos a menos de 200 (según el EMBI+), a pesar de la crisis global.

La inevitabilidad del modelo de exportación de *commodities*

Para comprender esa aparentemente paradójica metamorfosis del mandatario y su entorno más íntimo (el tiempo dirá si resulta tan macabra como la de Franz Kafka), así como los aplausos e invitaciones recurrentes que recibe Humala del capital financiero internacional, tenemos que entender las fuerzas endógenas que ha desatado la Nueva División Internacional del Trabajo (NDIT), que se gestó desde los años ochenta del siglo XX, como consecuencia de varios factores.

Los más importantes procesos que llevaron a esa transformación, ahora denominada *globalización*, fueron el derrumbe del socialismo realmente existente (Bahro 1979) y el retorno de la ortodoxia al campo económico (Prebisch 1982). El fracaso de las experiencias de planificación central en el este europeo, y de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en nuestro subcontinente, culminó en la TINA (acrónimo de *there is no alternative*), el eslogan soldado por la *Dama de Hierro* en 1979. Y, realmente, no parecía haber alternativa alguna.

Por lo que, en efecto, todos los países comenzaron a adoptar el *decálogo* de recetas del Consenso de Washington (Williamson 1990) y se abrieron aceleradamente a la

* Profesor del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico y miembro del Centro de Investigación de esta casa de estudios. Doctor en Economía por la Universidad de St. Gallen (Suiza), magíster en Economía por El Colegio de México y licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico, donde ejerce como profesor principal.

imperfecta competencia internacional. Los más importantes y sorprendentes de los cuales fueron los demás países "autocentrados", especialmente China (desde 1978) e India (a partir de 1991), lo que llevó a una *duplicación de la fuerza laboral a nivel mundial*, que pasó de 1500 a 3000 millones (Freeman 2004). Su integración a los mercados laborales mundiales ejerció una notoria presión hacia la baja de los salarios. Esa transformación radical de la división y migración del trabajo a escala global terminó unificando asimétricamente y aún más desigualmente la economía mundial, ya impulsada por la completa liberalización de los flujos internacionales de capitales desde que se quebrara el sistema de tipos de cambio fijos de 1971 a 1973 (Bretton Woods).

En ese contexto, culminada la "década perdida" latinoamericana de los años ochenta, a los países andinos no les quedó otra alternativa que integrarse subordinadamente a la economía mundial, especializándose forzadamente en la exportación de sus abundantes recursos naturales. Porque, dadas esas nuevas condiciones, no podían competir con los países en los que predominaban *salarios de miseria* con una fuerza de trabajo relativamente capacitada (China, India, este europeo, Vietnam, etcétera), ni tampoco con los de *tecnología de punta* y altamente capitalizados (Estados Unidos, Europa, Japón y Tigres Asiáticos). Y, efectivamente, no parecía haber alternativa alguna para nuestros países si se quería acabar con las brechas fiscal y externa, a la vez que se servía puntualmente la deuda externa y, sobre todo, si se deseaba implementar un proceso de crecimiento económico acelerado y sostenido.

Ya que la exploración, explotación y refinación de estos productos primarios[1] también requería las más recientes tecnologías de avanzada,[2] *resultaba inevitable la atracción de la experimentada gran inversión foránea*. Y por esa vía las economías "emergentes" fueron marchando *naturalmente* hacia la *primario-exportación modernizada*, como consecuencia de la aplicación a pie juntillas del programa de liberalización, privatización y apertura, sobre la base del ritmo pautado por la décima de medidas "recomendadas" por las instituciones de la capital estadounidense (Ejecutivo, Congreso, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial), sintetizadas en el Consenso de Washington; es decir, por los representantes del gran capital a escala global.

En el Perú, a inicios de los años noventa, las *políticas* monetarias, comerciales, cambiarias y fiscales de corte "neoliberal" para estabilizar y ajustar la economía, a fin de acabar con la hiperinflación y los déficits, parecían *temporales y de coyuntura*. Sin embargo, saneados los desequilibrios domésticos y con el exterior, *esas medidas ortodoxas se volvieron permanentes*, cuando muchos pensábamos que se iba a intentar una más fructífera ruta de "industrialización por *sustitución de exportaciones*" (tipo Corea del Sur o Taiwán), en la línea sugerida por el enfoque neoestructuralista para América Latina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal 1990) y por Juan Julio Wicht y Daniel Schydlowsky (1979) para el Perú.

Sin embargo, acompañadas por reformas institucionales radicales, autoritariamente impuestas a un costo social excepcional, las políticas ortodoxas lograron asegurar el tránsito del fallido intento de la industrialización por sustitución de importaciones, para regresar al antaño fracasado esquema exportador de *commodities*[3], aderezado con algunos ajustes.

1 Los economistas, siguiendo a John Bates Clark, acostumbran dividir los sectores productivos en una tríada conformada por segmentos: el "primario", ligado directamente a la explotación de los recursos de la naturaleza (agricultura, pesca, minería); el "secundario", que transforma la producción primaria (industria, construcción); y el "terciario", que genera los servicios.

2 Tales como la biotecnología, las nuevas fuentes de energía, la explotación minera a tajo abierto, los sistemas de comunicación extraterrestres, el transporte por contenedores, la nanotecnología, los nuevos materiales, etcétera.

3 Por tales se entienden los bienes homogéneos que se transan en mercados globales organizados y plenamente institucionalizados. Son básicamente los que se transan en las bolsas de productos y que, consecuentemente, se fijan a escala mundial. Desde el punto de vista del Perú, su demanda es perfectamente elástica. La única excepción a este efecto, dado que existe la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), es el petróleo.

Si nos fijamos en los resultados económicos alcanzados de 1991 a 2011, se trata de un vívido ejemplo de libro de texto de lo bien que han funcionado las "libres fuerzas de los mercados" en concordancia con la *teoría ricardiana de las ventajas comparativas estáticas* en el país, gracias al ingreso sustancial de inversión extranjera directa —principalmente a la minería— desde 1993, y a los incrementos espectaculares de los precios de nuestras materias primas en el mercado mundial, especialmente a partir del año 2002.

La lógica política del neoextractivismo

Que esa era la ruta ideal lo entendió Fujimori cuando visitó Washington, después de lo cual despidió al equipo económico que estaba preparando un programa económico heterodoxo. Toledo y García continuaron por la misma ruta y pudieron instalar el piloto automático gracias a la bonanza internacional. Humala ha dirigido sus pasos en esa dirección luego de que en octubre del 2010, cuando se reunió con inversionistas en Nueva York, también lo convencieron de que una vez llegado al poder le convenía seguir la ruta de la TINA, por lo que dijo, entre otras bellezas, que no revisaría los tratados de libre comercio (afirmó que antes no los había comprendido), ni impondría —sino que "analizaría"— los impuestos a las sobreganancias (que era su principal propuesta de campaña).[4]

Para tranquilizar aún más al gran capital extranjero y a los empresarios nacionales, incluso antes de asumir el cargo nombró a dos brillantes técnicos, políticamente ortodoxos, a uno como presidente del Banco Central de Reserva y a otro como ministro de Economía. Pero da la impresión de que ello no bastó para generar la confianza absoluta, por lo que se vio forzado a deshacerse de sus más fieles asesores antiortodoxos, quienes le habían preparado sus programas de gobierno, La Gran Transformación primero y la más estética Hoja de Ruta después. En el transcurso de los siete meses iniciales fueron cayendo uno a uno sus principales aliados heterodoxos que fungían como voceros o asesores directos, incluidos cuatro miembros del gabinete que, al parecer, le resultaron disfuncionales para viabilizar políticamente el proyecto extractivista-exportador; sin embargo, ellos eran precisamente los más estratégicos para un cambio de rumbo: el premier y los ministros de Minería, de Medio Ambiente y de Trabajo.[5]

Había internalizado la realista creencia de que aliarse al gran capital, especialmente al extranjero radicado en los sectores minero e hidrocarburífero, como en menor medida a los de la agroindustria, de las finanzas (incluidas las AFP) y de la construcción, sectores en los que renacerá el latifundio y se consolidarán los oligopolios., le permitiría culminar su mandato. Con lo que, en efecto, y con inusitada inspiración, nuestro gobierno —como los inmediatamente anteriores— se percató muy pragmáticamente de que podría llevar a cabo sus programas sociales y de sustento político alimentándose con los tributos que erogan los sectores primario-exportadores, que son los que mayor valor agregado (y utilidades) por unidad de producto generan. En lo que tiene perfecta razón, por lo menos pensando en el corto y el mediano plazo.

4 Un primer indicio de lo que iba a ser la ruta centroderechista de Humala se dio en octubre del 2010, en una conferencia que ofreció a un grupo de banqueros en Nueva York, en la que negó su rechazo a los tratados de libre comercio y que estudiaría la posibilidad de cargar impuestos a las sobreganancias, entre otras propuestas totalmente opuestas a las de su campaña electoral. Cuando en la prensa apareció un resumen de esa intervención, el Partido Nacionalista se tomó la molestia de lanzar un comunicado rimbombante en que el ratificó que de llegar al gobierno aplicaría un impuesto a las ganancias mineras extraordinarias, revisaría los contratos de estabilidad tributaria y, por supuesto, los TLC.

5 Los probables próximos candidatos al desafuero, disfuncionales para la profundización del "modelo", serían los presidentes del Congreso (por su crítica a la minera Yanacocha y a su interesante propuesta de los Gestores del Desarrollo, que debería asumir algún ministerio) y de Petroperú (por querer comprometer al Estado en el vedado campo de la exploración y explotación de petróleo, reservado para el gran capital extranjero). Con ello todo caminaría en orden, incluido el gabinete, dirigido ahora por un enérgico empresario que sabe poner orden y es admirador del "pragmatismo fujimorista", a diferencia de su dialogante antecesor.

La estructura económica del Perú y la importancia política del neoextractivismo

Lo expuesto nos lleva a un análisis de la configuración de los sectores productivos en el Perú, ya que desde estos se puede entender la ruta adoptada en materia de política económica y de reformas institucionales que ya adelantaran los predecesores de Humala, conscientes de que desde ahí se puede asegurar la estabilidad del gobierno en el poder, porque promete mantener tanto los equilibrios fiscal, monetario y externo como la "paz social" que se compraría con políticas asistencialistas.

Lo más importante, sin embargo, es que un estudio de la estructura económica del país por ramas —que aquí no puede ser tan minucioso como quisiéramos— permite comprender nuestros problemas fundamentales y su dinámica político-económica.[6] Aprovechándonos de la Tabla de Insumo-Producto elaborada recientemente por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI),[7] el gráfico 1 ilustra las principales características de la economía peruana por complejos productivos. En él se presenta, en la ordenada, la *productividad del trabajo* (valor agregado por trabajador); y en la abscisa, el *número de trabajadores* (población económica activa ocupada, PEAO) El valor agregado es la suma de las ganancias y los ingresos de los trabajadores dependientes e independientes.

Leyéndolo directamente observaremos por qué en el país la distribución del ingreso y de la riqueza sigue siendo tan desigual, por qué proliferan la pobreza y la informalidad, y por qué se viene deteriorando tanto el medio ambiente. Entre líneas, por otra parte, detectaremos dónde radica el poder económico y político en el país, y dónde se procesan los principales conflictos sociales, entre otros problemas.

Lo primero que llama la atención, a pesar de que todos somos conscientes de la *heterogeneidad estructural de la economía peruana*, es la abismal diferencia de productividades existente entre las ramas productivas, especialmente en los complejos minero-hidrocarburífero, las finanzas-seguros y la construcción-inmobiliarias vis a vis las de más baja productividad (agricultura y comercio).

Por añadidura, los segmentos más productivos poseen una muy alta tasa de ganancia (o, más precisamente, una alta renta diferencial o ricardiana[8]). En efecto, *el valor agregado y las utilidades-intereses-rentas, en términos absolutos y por trabajador, son extremamente elevados* en los complejos mencionados, con respecto al resto. Por ejemplo, en el caso de la minería, la productividad de un trabajador rebasa en 56 veces y los excedentes en 450 veces los alcanzados en la agricultura como un todo, a pesar de estar incluida ahí la agroindustria exportadora.

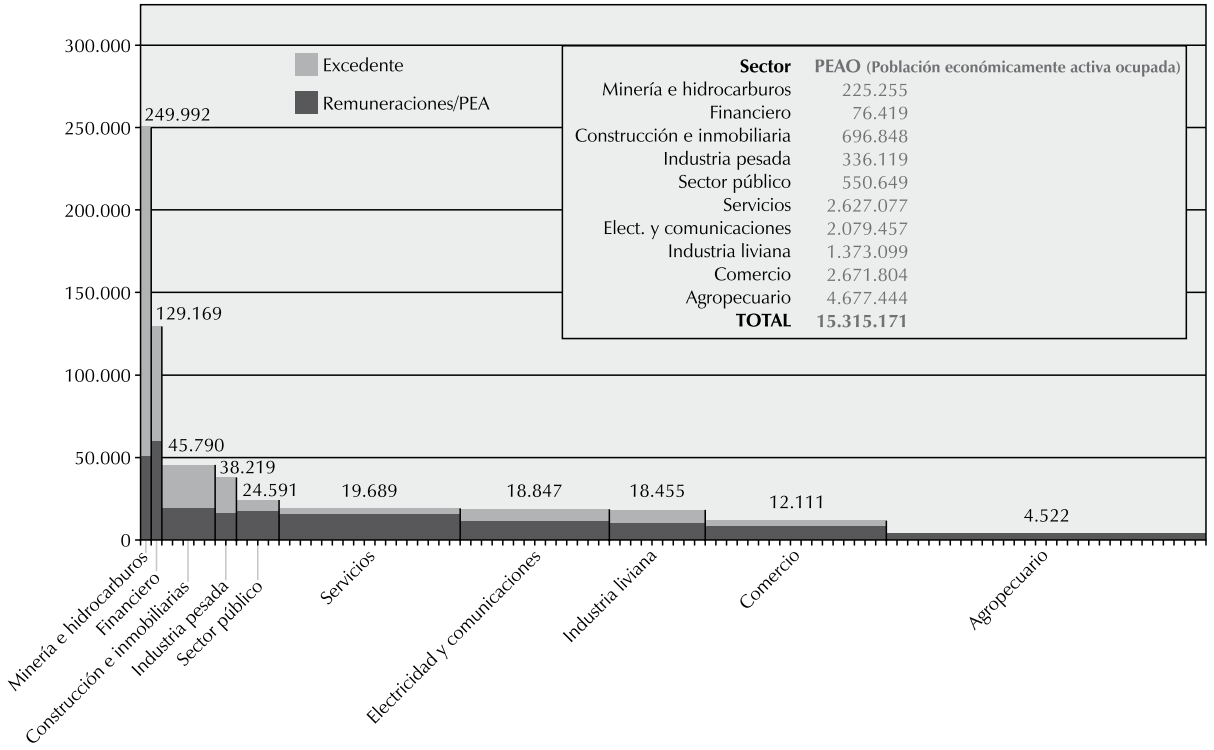
6 Aunque pueda interpretarse como un sesgo profesional, argumentaremos que este enfoque nos permite captar las principales dificultades que contrae el modelo que aquí denominaremos neoextractivista exportador, más que primario-exportador. Lo hacemos porque hay diferencias fundamentales —aunque las consecuencias son similares— entre la primario-exportación actual y aquella a la que estábamos acostumbrados en los siglos XIX y hasta muy entrado el siglo XX. Las principales diferencias, si bien la mayoría son relativas, pueden sintetizarse en lo siguiente: utilizan tecnologías más modernas e intensivas en capital; por ello, comparativamente, el valor agregado y el excedente de explotación por unidad de producto, en términos absolutos y por trabajador, son extremadamente elevados; las exportaciones están más diversificadas, tanto en términos de productos exportados y de su producción geográficamente más descongestionada, como en razón de la variedad de mercados de destino; poseen rendimientos crecientes a escalas mayores en un inicio, cuando antaño mostraban rendimientos decrecientes (a escala y al factor); han procesado mayores encadenamientos productivos, especialmente hacia atrás, con lo que vienen reduciendo su carácter de enclave y aumenta el "valor de retorno" del país; reinvierten una mayor masa de las ganancias obtenidas; son corporaciones aún más poderosas, con mayor capital propio, y menos dependientes del sector financiero; pagan más impuestos sobre sus utilidades (tienen rentas diferenciales más elevadas); gracias a la muy elevada productividad media y marginal del trabajo que caracteriza a estas ramas productivas, son también las ramas productivas que pagan las mayores remuneraciones (incluso a sus trabajadores le entregan un determinado porcentaje de la renta neta de la empresa, que llegan a 8% en el caso de la minería); la preocupación por el medioambiente ha aumentado levemente y ha crecido el apoyo a las comunidades de su entorno en materia de educación, salud e infraestructura.

7 Nótese que se trata de una versión preliminar (y de discusión), que seguramente al cierre de este artículo habrá incorporado algunos cambios, pero que no creemos que sean sustanciales. Los datos a los que nos referiremos son del 2007, año escogido por el INEI para su importante estudio. Si bien en los últimos cinco años ha habido cambios, la esencia de nuestra descripción de la estructura económica del país no ha cambiado en lo sustancial.

8 Se entiende por tal la diferencia entre el costo promedio de la producción de una determinada explotación (minera o hidrocarburífera), que obviamente será menor que la mayor riqueza del yacimiento, y el costo promedio de la explotación marginal.

Gráfico 1

Productividad y remuneraciones por trabajador según segmentos productivos (en millones de soles corrientes)



Sector	PEAO (Población económicamente activa ocupada)
Minería e hidrocarburos	225.255
Financiero	76.419
Construcción e inmobiliaria	696.848
Industria pesada	336.119
Sector público	550.649
Servicios	2.627.077
Elect. y comunicaciones	2.079.457
Industria liviana	1.373.099
Comercio	2.671.804
Agropecuario	4.677.444
TOTAL	**15.315.171**

Con lo que también se puede entender la desigual distribución de los ingresos, entre capital y trabajo, así como entre las remuneraciones de los trabajadores. En la medida en que son las más productivas, son también las que rinden mayores utilidades y otorgan superiores remuneraciones por trabajador (incluidos los independientes), como se observa en el gráfico. Por lo tanto, también son las que más impuestos pagan al gobierno.

Las ramas menos productivas, en cambio, son las que *más empleo generan*, con productividades marginales que apenas rinden frutos para la supervivencia de sus dueños y trabajadores; los que forman parte de las comunidades rurales, de gran parte de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y, en general, de los que se llaman sectores "informales". En esas circunstancias, no están en condiciones de ahorrar (y, por lo tanto, de invertir). Mucho menos, de pagar impuestos.

El gráfico muestra precisamente una aparente paradoja entre la creación de empleos y la generación de valor agregado por trabajador. Cuanto mayor sea este, menor será el número de empleos que ofrece; así como a la inversa. Que la minería y los hidrocarburos (incluida la refinación) generan el mayor valor agregado por unidad de producto y la parte más voluminosa de las exportaciones y los impuestos, explica por qué se volcaron hacia ellos nuestros últimos gobernantes, incluido Humala. Pragmáticamente insistieron en la primario-exportación como base para asegurar el crecimiento económico acelerado y, consecuentemente, gracias al gasto público, su permanencia en el poder. Como es sabido, son precisamente los impuestos de las actividades primarias los que

aseguran esa posibilidad. En el caso de la minería, los impuestos (50% se reparten en forma de canon), las regalías[9] y el nuevo impuesto a las sobreganancias (que apenas aumentaría el anterior "óbolo minero"[10] en 65%, pasando de 500 millones de soles a un aproximado de 830 millones por año). A ello hay que añadirle los voluminosos, aunque aún insuficientes, ingresos que provienen de las demás ramas "modernas" de la economía, como son especialmente la construcción y las finanzas.

La paradoja de la abundancia y la maldición de los recursos naturales

Repasadas las características de la estructura económica y la dinámica —aparentemente muy fructífera— de la primario-exportación, uno puede preguntarse cuál es el problema de continuar por esta senda de crecimiento económico.[11] La literatura especializada ha detectado una variada gama de mecanismos y efectos que, paradójicamente, mantienen en el subdesarrollo a la mayoría de países que apuestan de manera prioritaria por la extracción y exportación de sus recursos naturales, sobre todo en el caso de los no renovables, descuidando la expansión del mercado interno, que le daría una gran estabilidad frente a cualquier *shock* externo.

Un primer efecto es la *volatilidad que caracteriza a los precios de las materias primas y de los términos de intercambio*, lo que hace que las economías primario-exportadoras sufran problemas recurrentes de balanza comercial y en sus cuentas fiscales, creándoles dependencia financiera externa y sometiéndolas a erráticas fluctuaciones del crecimiento económico y del empleo. El actual ministro de Economía es consciente de esta patología, por lo que día y noche enciende velitas para que la economía de China no se caiga y, con ella, nuestros precios de exportación. Sin embargo, a quienes habría que iluminar es a los gobernantes, para que tomen conciencia de las demás maldiciones y patologías que conlleva la primario-exportación, las que expondremos sucintamente en lo que sigue.

Recordemos que la actividad exportadora genera enormes rentas diferenciales o ricardianas; es decir, aquellas que se derivan de la riqueza de la naturaleza más que solo del esfuerzo empresarial. No cobrar las regalías o los impuestos correspondientes genera sobreganancias que distorsionan la asignación de recursos. Esto consolida y profundiza la concentración y centralización del ingreso y de la riqueza en pocas manos, así como la del poder político.

La *desnacionalización* de la economía es otro resultado natural de nuestro estricto respeto a las fuerzas libres de mercado, "planificadas" por las empresas transnacionales gracias a su *expertise* y su poder financiero. En el país, el capital extranjero se ha instalado cómodamente y sin condiciones, gracias a la lenidad de nuestros gobiernos, en las ramas productivas y de servicios que rinden las mayores tasas de ganancia; son altamente intensivas en capital y, con excepciones, apenas absorben fuerza de trabajo (la gran minería ocupa al 2% de la población económicamente activa). Con ello, desde el año 2005 las utilidades que remesan a sus casas matrices las empresas extranjeras rebasan el flujo de inversión extranjera directa que ingresa al país, afectando negativamente la balanza de pagos.

Estos sectores primario-exportadores tampoco crean mayores *encadenamientos productivos*: la producción de bienes de capital para la minería solo representa el 0,17% del valor agregado generado por la industria manufacturera. Además, de los 46 grupos más poderosos del país, que poseen 600 empresas, 48%

9 El gobierno le cobra, escalonadamente, 1% a las empresas que producen hasta 60 millones de dólares, 2% a las que lo hacen entre ese valor y los 120 millones de dólares, y 3% a las que rebasan esta cifra.

10 Teóricamente, representaba el 3,75% de las utilidades netas.

11 Más aún cuando hasta los gobernantes "progresistas" se han enrumbado por este camino, si bien en esos casos —Venezuela, Ecuador y Bolivia— el Estado se apropia de una tajada bastante mayor del excedente de la explotación minera e hidrocarburífera. A ellos se añaden los otros dos países andinos: Chile, que siempre ha ido por esa ruta, y Colombia que está ingresando con fuerza a ella.

ya son extranjeros. Una vez que se desate una crisis externa desaparecerán en tropel, lo que será reforzado por la masa de capital de corto plazo que ha ingresado al país con fines puramente especulativos y que serán los primeros en migrar.

El más conocido maleficio de la abundancia primario-exportadora deriva de la "enfermedad holandesa", virus que infecta al país exportador de una materia prima cuando su elevado precio —o la explotación de un nuevo yacimiento— desata un *boom* de exportación primaria. El ingreso abrupto y masivo de divisas lleva a una sobrevaluación del tipo de cambio y a una pérdida de competitividad, lo que perjudica a los sectores manufacturero y agropecuario exportador. Es lo que viene sucediendo en el Perú desde hace por lo menos un año; el tipo de cambio multilateral real ha caído en 8% y el bilateral (con el dólar) en 11%, según datos del Banco Central de Reserva.

De ahí que la *desindustrialización* de la economía también haya acompañado ese proceso, tanto que la manufactura gestaba el 25% del producto bruto interno en décadas anteriores y cayó paulatinamente al 17%. Quebraron las empresas menos productivas, como "lo exige" la dinámica de los libre mercados, y las que han sobrevivido están con la soga al cuello, amenazadas por las importaciones, especialmente de las que nos llegan de las infrahumanas fábricas esteasiáticas. O sencillamente sustituyen su actividad manufacturera con la comercial de esos mismos u otros productos.

Lo antedicho se ha dado también en el marco de una "servicialización" de la economía. Recordando que la fuerza laboral del Perú es de 15 millones de personas, 71,7% (en 1991: 65,9%) de la cual se desempeña en el sector terciario (servicios), que genera 61% del PBI. Más aún, de esa PEA total del 2007, 11,7 millones (¡77%!) laboran en "empresas" de 1 a 10 trabajadores (ingreso promedio mensual: 600 soles) y el resto se reparte entre las que dan trabajo de 10 a 50 personas (7%, que gana 1.082 soles) y las que ocupan a más de 50 (16%, con ingresos de 1.664 soles). Es decir, se trata de una *tercerización* creciente de la heterogénea fuerza de trabajo, básicamente informal y de muy baja productividad.

Por las sustanciales rentas ricardianas que origina la exportación minero-hidrocarburífera, la natural voracidad de la inversión que atrae puede llevar a una *sobreproducción*, que puede desembocar en el "crecimiento empobrecedor" al que aludía Jagdish Bhagwati. El exceso de oferta, en efecto, hace descender el precio del producto en el mercado mundial, como sucedió en la década pasada en el caso del cobre chileno, o durante el anterior *shock* petrolero, cuando los países exportadores de crudo, sobre todo los aglutinados en la OPEP, incrementaron sus cuotas de producción.

El auge de la exportación primaria también *atrae a la siempre bien alerta banca internacional*, que desembolsa dinero a manos llenas, como si se tratara de un proceso sostenible. Son préstamos recibidos con los brazos abiertos por el gobierno y los empresarios del país exportador, que también creen en esplendores permanentes. Esto acicatea aún más la sobreproducción de los recursos primarios y las distorsiones económicas sectoriales, lo que también lleva a un auge consumista temporal, que generalmente significa un desperdicio de recursos e impulsa una sustitución de productos nacionales por importados, atizada por la sobrevaluación cambiaria. Paralelamente, a muchos gobiernos se les ocurre que es el momento de construir elefantes blancos. Y sobre todo, como demuestra la experiencia histórica, se hipoteca el futuro de la economía cuando llega el inevitable momento de servir la abultada deuda externa, contraída en montos sobredimensionados durante la euforia exportadora.

La desesperación por exportar a toda costa ha llevado a la firma indiscriminada —tomada prácticamente como fin en sí— de tratados de libre comercio, sin poner condiciones ni evaluar los beneficios concretos que cada uno pudiera ofrecer y que pudieran asegurarnos tanto una inserción más adecuada a la nueva división internacional del trabajo como la oportunidad de desarrollar la industria y los servicios de punta en el país.

Como es natural, ello ha conducido a una des-sindicalización de la fuerza laboral y la consecuente presión hacia la baja de las remuneraciones. Así se ha deteriorado dramáticamente la *distribución funcional del ingreso*, que ya venía empeorando durante la década de 1980 y se agravó desde 1990. En efecto, los sueldos y salarios —30% del producto bruto interno en 1991— se fueron encogiendo consistentemente año a año hasta llegar a 22%, con lo que la concentración de la riqueza también se ha ido centralizando en grupos económicos cada vez más poderosos e influyentes en la política nacional.

En ese contexto se entiende que la *emigración de fuerza de trabajo* se haya convertido en una de nuestras principales exportaciones no tradicionales, junto con la de pasta básica y clorhidrato de cocaína. Mientras que a mediados de los años noventa emigraban anualmente 40 mil personas, desde el 2005 han venido saliendo 300 mil cada año. De las cifras de salidas y entradas del país se desprende que en los últimos 20 años han emigrado 2,9 millones de peruanos, ¡casi 10% de la población total!

Otro aspecto negativo fundamental es que la explotación de recursos naturales no renovables está *sujeta a rendimientos decrecientes a escala*, cuando lo que debe interesarnos —si queremos ser competitivos— es el desarrollo de actividades económicas sujetas a rendimientos crecientes a escala, de alto contenido tecnológico. Como ha demostrado Eric Reinert (2007), en casi todas las actividades los países centrales desplazan a los periféricos hacia la producción de bienes sujetos a rendimientos decrecientes (incluso en la industria) y se reservan para ellos aquellos con costos decrecientes y efectos positivos de transvase y aglomeración.

Las experiencias históricas ilustran —y el presente lo confirma— que la actividad extractiva de exportación generalmente es de tipo enclave, porque no genera sino pocos encadenamientos dinámicos a la Hirschman (1958), tan necesarios para lograr un desarrollo intersectorial coherente y dinámico de la economía, asegurando los esenciales enlaces integradores y sinérgicos hacia adelante, hacia atrás y de la demanda final (en el consumo y fiscales). Tampoco facilita ni garantiza la transferencia tecnológica y la generación de externalidades positivas a favor de otras ramas económicas. De ahí deriva otro elemento que permite explicar la persistencia de la heterogeneidad estructural de nuestra economía.

Esa distorsionada diversidad económica y sociopolítica conduce a un callejón aparentemente sin salida: los sectores marginales no pueden acumular porque no tienen recursos para invertir; y los sectores modernos, donde la productividad de la mano de obra es más alta, no invierten porque no disponen de mercados internos amplios que les aseguren rentabilidades atractivas. Ello, a su vez, agrava la disponibilidad de recursos técnicos, de fuerza laboral calificada, de infraestructura y de divisas, lo que luego desincentiva la acción del inversionista. En esas condiciones, el círculo vicioso de la pobreza y la heterogeneidad se repite *ad infinitum*.

Otro dato inocultable, insistimos, es que la actividad extractivista-exportadora deteriora seria e irreversiblemente el ambiente natural del territorio y social de la política, a pesar de algunos esfuerzos de las empresas dirigidas a minimizar la contaminación y pese a las acciones de los sociólogos y antropólogos contratados por ellas para establecer relaciones "amistosas" con las comunidades. Está de más repetir que las regiones más pobres del país siguen siendo precisamente aquellas donde predomina la actividad extractivista. Por otra parte, no obstante la multimillonaria propaganda divulgada por los medios de comunicación, es un dato inocultable que las comunidades situadas en las zonas de extracción de recursos naturales han sufrido innumerables atropellos, en un doble sentido: si son rebeldes frente a la actividad extractiva, represión; si no lo son, destrucción de sus fuentes de sustento (agropecuario y acuífero, aparte de la evidente contaminación ambiental).

Podríamos seguir enumerando una serie de factores que forman parte de la miríada de patologías endógenas al modelo; pero, en pocas palabras, se trata de un esquema económico que asigna perversamente los recursos productivos sobre la base de la dinámica de los libres mercados globales, tal como se expresan a través de las tendencias de los precios relativos básicos (ventajas comparativas estáticas). Por eso mismo, es frágil frente

a *shocks* externos, es políticamente inestable y es socialmente excluyente, por lo que la lógica ricardiana bien podría abrirle el campo a un gobierno abiertamente autoritario frente a las inevitables movilizaciones sociopolíticas que genera el proceso de inequitativa distribución de los ingresos y las inevitables consecuencias medioambientales que ejerce la extracción hidrocarburífera y minera. Esto se debe a que el esquema de acumulación posee fuerzas endógenas que resulta complicado detener, dado por su sostén en poderes político-económicos cada vez mayores de unos pocos grupos, paralelamente a la inexistencia de bases de sustento sólidas provenientes de la gran mayoría de la población.

Hoy, como ayer, en las economías neoextractivistas se ha ido configurando una estructura y dinámica política que se caracteriza por prácticas rentistas, y por la voracidad y el autoritarismo con que se manejan las decisiones por parte de los segmentos beneficiarios. Esta situación se plasma en un aumento del gasto público y la distribución fiscal discrecional (en gran medida asistencialista, populista y armamentista). Paralelamente, la estructura jurídica se ha ido acomodando a distintos intereses y presiones, en que los grupos de poder (sobre todo transnacionales) imponen sus condiciones y, a partir de ahí, se van creando pautas para normar las actividades extractivas, sin importar los impactos ambientales y comunitarios, e incluso sin considerar que producir más *commodities* no necesariamente es más beneficioso para todos, más aún cuando cada vez más países del sur siguen esa misma ruta extractivista exportadora.

Evidentemente, si viviéramos en una sociedad en la que reinaran buenas condiciones de vida, excelentes niveles de educación y de salud, una distribución del ingreso y de la riqueza relativamente equitativos, un sistema judicial decente, dos o tres partidos sólidos y solventes, un parlamento serio, sistemas democráticos de concertación, un Estado eficiente e igualdad de oportunidades, entre otros, no habría posibilidad alguna de que se cumpla la *paradoja de la abundancia* a consecuencia de las maldiciones que provocan los abundantes recursos naturales que se exportan. Pero resulta que no vivimos en Canadá, ni mucho menos en Noruega.

En conclusión

Sin una modificación sustancial de las instituciones y de la estructura de la producción, a fin de incrementar la productividad de los sectores atrasados, no hay posibilidad de generar un mercado interno sólido ni una distribución del ingreso y la riqueza más equitativa, lo único que nos podrá salvar de las turbulencias recurrentes y de la dependencia económico-financiera y política del exterior.

Son muchas las propuestas que se han presentado en el Perú hace buen tiempo para alcanzar estos medios que pueden permitir el desarrollo de una economía solidaria y una política que ofrezca igualdad de oportunidades en todos los sentidos. Programa que consistiría básicamente en políticas mesoeconómicas, tales como aquellas basadas en una transferencia inter- e intrasegmental de parte de los excedentes del sector "moderno" de la economía, principalmente desde la explotación minero-hidrocarburífera hacia los segmentos "tradicionales" del campo y las ciudades. Ello permitiría generar cadenas productivas, distritos industriales, desarrollo integrado de cuencas, etcétera, que asegurarían una descentralización eficaz y democrática, un mercado interno más amplio, una democracia más sólida y una distribución del poder y de la riqueza más igualitaria.

Desafortunadamente el actual mandatario está siendo arrastrado por las fuerzas endógenas que surgen del modelo de acumulación, con lo que solo cuando estén a la vista de todos las patologías derivadas de la exportación primaria —debido a *shocks* externos y/o a movilizaciones sociales domésticas— habrá posibilidades para el cambio inclusivo.

Mirando al futuro, si no se adoptan las medidas pertinentes desde ahora, el pronóstico fúnebre avizorado por Santiago Pedraglio (2012) podría hacerse realidad: "[…] si el presidente ancla su gobierno, ya no en las izquierdas que lo apoyaron (dentro y fuera de Gana Perú) y ni siquiera en las bases de su Partido Nacionalista, la opción más probable es que traslade a los institutos castrenses la garantía de orden que requiere su nuevo proyecto, que no sería otra cosa que una mixtura, con visos autoritarios, de nacionalismo mínimo, alianza privilegiada con la gran inversión y más gasto social".

Bibliografía

Acosta, Alberto y Jürgen Schuldt
2006 "Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿una maldición sin solución?". *Nueva Sociedad,* n.º 204, pp. 71-89. Disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3366_1.pdf>.

Bahro, Rudolf
1979 *La alternativa. Contribución a la crítica del socialismo realmente existente*. Barcelona: Alianza Editorial.

Bhagwati, Jagdish
1958 "Immiserizing Growth: A Geometrical Note". *Review of Economic Studies*, vol. 25, pp. 201-205.

CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe
1990 *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.

Francke, Pedro; Javier Iguiñiz y Juan Manuel García
2005 *Crecimiento pro-pobre en el Perú*. Avance de investigación. Lima:, PUCP.

Freeman, Richard
2004 *Doubling the global workforce: the challenges of integrating China, India, and the former Soviet Block into the World Economy*. Washington: Institute of International Economics.

Gudynas, Eduardo
2005 "Geografías fragmentadas: sitios globalizados, áreas relegadas". *Revista del Sur*, n.º 160, Montevideo.

Hirschman, Albert
1958 *The strategy of economic development*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Karl, Terry Lynn
1997 *The paradox of plenty. Oil booms and petro-states*. Berkeley: University of California Press.

McMahon, Fred y Miguel Cervantes
2012 *Survey of mining companies, 2011/2012*. Canadá: Fraser Institute. Disponible en <www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/mining-survey-2011-2012.pdf>.

Pedraglio, Santiago
2012 "El nacionalismo ¿militar?". *Perú.21*, 3 de febrero del 2012, p. 6.

Prebisch, Raúl
1982 "El retorno de la ortodoxia". *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 1, pp. 73-78.

Reinert, Erik
2007 *How rich countries got rich... and why poor countries stay poor*. Londres: Constable.

Schuldt, Jürgen
2005 *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Thorp, Rosemary y Jeffrey Bertram
1978 *Peru 1890-1977: growth and policy in an open economy*. Londres: Macmillan.

Tornell, Aaron y Philip Lane
1999 "The voracity effect". *American Economic Review*, vol. 89, n.º 1.

Wicht, Juan Julio y Daniel Schydlowsky
1979 *Anatomía de un fracaso económico. Perú, 1968-1978*. Lima: Universidad del Pacífico.

Williamson, John
1990 "What Washington means by policy reform", en J. Williamson (editor), *Latin American readjustment: how much has happened*. Washington: Institute for International Economics (capítulo 2).

LAS REFORMAS TRIBUTARIAS IMPLEMENTADAS EN LOS PRIMEROS MESES DEL GOBIERNO DE HUMALA Y LOS RETOS FUTUROS

Luis Alberto Arias Minaya*

Los antecedentes

Para evaluar la política tributaria implementada durante los primeros meses de gobierno del presidente Ollanta Humala, considero pertinente revisar el contenido de la Hoja de Ruta en esta materia. Dicho documento[1] señala textualmente lo siguiente:

Para financiar las políticas sociales se implementará una política tributaria cuyo objetivo será incrementar gradual y sostenidamente los ingresos tributarios permanentes en cerca de 3% del PBI, como lo establece el Acuerdo Nacional. No se crearán nuevos impuestos.

- Se asegurará el funcionamiento independiente de la Superintendencia de Administración Tributaria (Sunat) y se consolidará la fusión con Aduanas. La evasión del impuesto general a las ventas y del impuesto a la renta actualmente de 37% y 49%, respectivamente, se reducirá por lo menos a la mitad.

- La tributación minera será competitiva sin desalentar la inversión, haciendo que la carga fiscal total aumente cuando la rentabilidad se incrementa y disminuya cuando la rentabilidad decrece, asegurando gravar la sobre ganancia minera teniendo en cuenta la competencia internacional.

- Se garantizará el cobro de regalías, buscando el mutuo acuerdo con las empresas mineras y asegurando el respeto a la estabilidad jurídica. (p. 4)

Es decir, en materia tributaria, el gobierno del presidente Humala se ha fijado como meta aumentar la recaudación a niveles cercanos al 18% del producto bruto interno (PBI) en los próximos cinco años, dada una línea de base para la presión tributaria del gobierno central de 14,8% del PBI en el 2010. Esto quiere decir que, suponiendo que el PBI crezca a una tasa anual de 5%, la recaudación tributaria debería crecer a una tasa anual de 8,2%, y la presión tributaria aumentar en 0,5% del PBI por año.

Esta meta se debe lograr, como lo señala la Hoja de Ruta, sin crear nuevos impuestos[2] y, como se indicó durante los debates de planes de gobierno, sin aumentar las tasas generales de los impuestos principales, como el impuesto general a las ventas (IGV) y el impuesto a la renta. En buena cuenta, lo que nos plantea la Hoja de Ruta es ampliar la base tributaria y reducir la evasión.

---

* Economista. Director del Banco Central de Reserva del Perú para el periodo 2011-2016. Presidente Ejecutivo de INDE Consultores. Profesor de las maestrías de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad de Lima.

1 Disponible en <http://filesocial.com/2904g8z>.

2 Con excepción del régimen tributario minero en el que se ya se anunciaba la posibilidad de incrementar la carga fiscal.

No obstante, en el corto plazo existen algunos nubarrones sobre el camino para alcanzar esta meta. El contexto internacional y la incertidumbre acerca de la capacidad para sacar adelante algunos proyectos de inversión importantes auguran un año particularmente complicado para la actividad económica en el 2012. La recaudación tributaria ha mostrado ya algunos signos de desaceleración, en la última parte del año. Así:

a) Los ingresos tributarios totales crecieron alrededor de 10% en el último trimestre del 2011, comparados con similar trimestre del año anterior, la tasa más baja desde el cuarto trimestre del 2009.

b) El IGV de las importaciones aumentó solo 1,7% en el último trimestre del 2011, comparado con similar trimestre del año anterior.

c) Los pagos a cuenta del impuesto a la renta sobre las utilidades de las empresas, que venía creciendo a tasas de hasta 40%, desaceleró a tasas de 20% en el último trimestre y se estima que la tasa de crecimiento habría caído a 10% en diciembre.

Las reformas implementadas

Las principales reformas en materia tributaria implementadas durante el gobierno de Humala, y en línea con lo propuesto en la Hoja de Ruta, han sido dos: el Acuerdo Minero y el fortalecimiento institucional de la Superintendencia de Administración Tributaria (Sunat).

El Acuerdo Minero

Mediante el denominado Acuerdo Minero se creó el impuesto especial a la minería (IEM) y se modificó la regalía minera. Asimismo, con este acuerdo se logra por primera vez que las empresas con convenio de estabilidad jurídica (CEJ), que no pagaban regalías, acepten voluntariamente pagar un gravamen que comprende tanto a estas como al nuevo impuesto.

El impuesto especial a la minería

Este nuevo impuesto, creado en adición al impuesto a la renta y a la regalía minera, grava a las utilidades operativas[3] de las empresas mineras con una tasa media que varía entre 2% y 5,68% tasa que cada empresa relaciona en forma directa con su margen operativo.[4] A mayor margen operativo, mayor tasa, y viceversa. El impuesto se paga trimestralmente. En el cuadro 1 se presenta la escala del IEM.

La nueva regalía minera

Mediante el Acuerdo Minero también se modificó la regalía minera. El cambio consistió en gravar las utilidades en lugar de las ventas. Con la nueva regalía se gravan, al igual que con el impuesto especial, las utilidades operativas de las empresas mineras. En este caso la tasa media varía entre 1% y 7,65%. Asimismo, se creó una tasa mínima de 1% sobre las ventas. En el cuadro 2 se presenta la escala de la nueva regalía minera.

El tratamiento de las empresas con CEJ (gravamen especial a la minería)

Las empresas con CEJ, principalmente seis empresas mineras grandes, no estaban obligadas legalmente a pagar ni el IEM ni la nueva regalía minera. De hecho, ninguna de ellas pagaba la regalía minera existente aplicable sobre las ventas. Sin embargo, mediante el Acuerdo Minero, las empresas con CEJ accedieron voluntariamente a pagar el denominado gravamen especial a la minería (GEM), prácticamente

3 Las utilidades operativas se obtienen al restar de los ingresos por ventas, el costo de ventas, los gastos de ventas, los gastos administrativos y las depreciaciones y amortizaciones. La principal diferencia con la base imponible del impuesto a la renta, es que no toma en cuenta la depreciación acelerada de la que goza el sector minero.

4 El margen operativo se obtiene dividiendo la utilidad operativa entre los ingresos por ventas y multiplicando por 100.

equivalente a pagar el IEM y la nueva regalía minera. El GEM grava las utilidades operativas con una tasa media que varía entre 4% y 9,24%. Una vez que concluye el plazo del CEJ, las empresas mineras pasan a tributar de acuerdo con el régimen general, es decir, en sustitución del GEM pagarán la nueva regalía y el IEM (véase el cuadro 3).

Cabe señalar que los recursos recaudados por el GEM constituyen ingresos del Tesoro Público que se incluyen en el presupuesto, a diferencia del "óbolo minero", vigente durante el gobierno de Alan García, en el que los recursos aportados los gastaban directamente las empresas mineras.

Cuadro 1
Impuesto especial a la minería

N.º	Tramos de margen operativo		Tasa marginal
1	0%	10%	2,0%
2	10%	15%	2,4%
3	15%	20%	2,8%
4	20%	25%	3,2%
5	25%	30%	3,6%
6	30%	35%	4,0%
7	35%	40%	4,4%
8	40%	45%	4,8%
9	45%	50%	5,2%
10	50%	55%	5,6%
11	55%	60%	6,0%
12	60%	65%	6,4%
13	65%	70%	6,8%
14	70%	75%	7,2%
15	75%	80%	7,6%
16	80%	85%	8,0%
17	Más de 85%		8,4%

Cuadro 2
Nueva regalía minera

N.º	Tramos de margen operativo		Tasa marginal
1	0%	10%	1,0%
2	10%	15%	1,75%
3	15%	20%	2,5%
4	20%	25%	3,25%
5	25%	30%	4,0%
6	30%	35%	4,75%
7	35%	40%	5,5%
8	40%	45%	6,25%
9	45%	50%	7,0%
10	50%	55%	7,75%
11	55%	60%	8,5%
12	60%	65%	9,25%
13	65%	70%	10,0%
14	70%	75%	10,75%
15	75%	80%	11,5%
16	Más de 80%		12,0%

Cuadro 3
Gravamen especial a la minería

N.º	Tramos de margen operativo		Tasa marginal
1	0%	10%	4,0%
2	10%	15%	4,57%
3	15%	20%	5,14%
4	20%	25%	5,71%
5	25%	30%	6,28%
6	30%	35%	6,85%
7	35%	40%	7,42%
8	40%	45%	7,99%
9	45%	50%	8,56%
10	50%	55%	9,13%
11	55%	60%	9,70%
12	60%	65%	10,27%
13	65%	70%	10,84%
14	70%	75%	11,41%
15	75%	80%	11,98%
16	80%	85%	12,55%
17	Más de 85%		13,12%

Los efectos del nuevo régimen

El principal logro del Acuerdo Minero ha sido establecer un régimen tributario permanente para la minería que complementa el régimen del impuesto a la renta que pagan todas las empresas. Mediante el Acuerdo Minero:

a) se incrementa la carga fiscal al sector minero; y

b) se obtiene una carga fiscal progresiva, a diferencia del régimen anterior en el que la carga fiscal es regresiva.

Con ello, paradójicamente, se obtiene un régimen más atractivo para la inversión, debido a que empresa y Estado comparten riesgos. En periodos de precios bajos, la carga fiscal disminuye; y en periodos de precios altos, aumenta. Con el nuevo régimen la carga fiscal varía entre 40% y 46% para las empresas que no tienen un CEJ vigente (véase el gráfico 1). En el caso de las empresas con un CEJ vigente (aplicable a seis de las empresas mineras más grandes), la carga fiscal varía entre 41% y 44% (véase el gráfico 2).

En resumen, con el Acuerdo Minero se logra combinar tres objetivos: el aumento de la recaudación, la preservación de un régimen atractivo para la inversión y el respeto a los convenios de estabilidad jurídica.

Gráfico 1

Minería. Carga fiscal por niveles de rentabilidad, empresas sin convenio de estabilidad jurídica

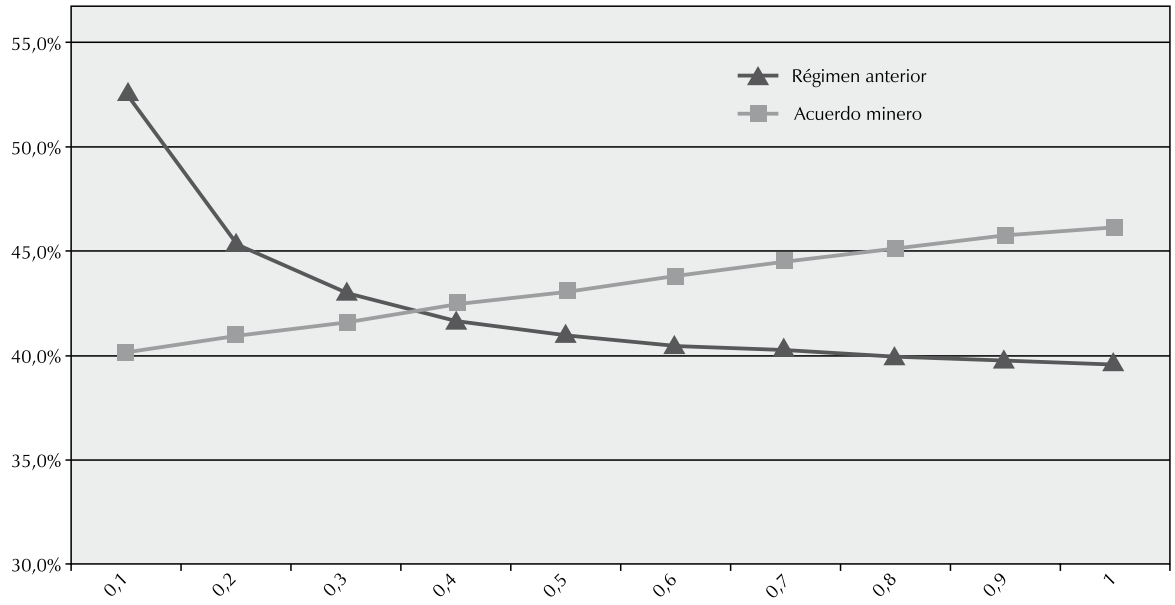
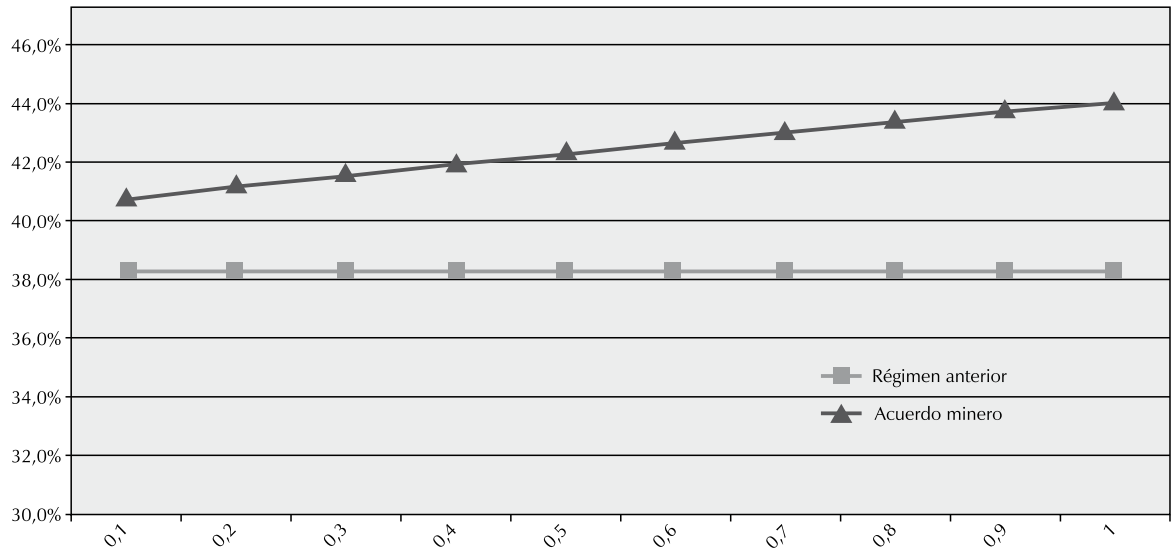


Gráfico 2

Minería. Carga fiscal por niveles de rentabilidad, empresas con convenio de estabilidad jurídica



El fortalecimiento institucional de la Sunat

Para apoyar el trabajo de la Sunat, el Congreso aprobó en diciembre del 2011 una Ley de fortalecimiento de la administración tributaria, enviada por el Ejecutivo, que restablece parcialmente la autonomía presupuestal y financiera perdida años atrás, y que otorga estabilidad de cinco años a su más alta autoridad, lo que le permitirá implementar un plan de mediano plazo para incrementar la recaudación de manera sostenida. Se sabe que esta ley será complementada hacia mediados de este año con un conjunto de normas antielusivas.

Los retos futuros

Como se ha señalado, el reto del presente gobierno es incrementar la presión tributaria a 18% del PBI. Como señala la Hoja de Ruta, esto se debe hacer sin crear nuevos impuestos (además de los creados para el sector minero) y sin aumentar las tasas generales de los impuestos existentes.

En materia de política tributaria, se sabe que el Ministerio de Economía y Finanzas y la Sunat vienen trabajando un conjunto de medidas de ajuste al sistema tributario existente, el cual sería consistente con los lineamientos establecidos en la Hoja de Ruta. Estas medidas deberían tener como objetivos:

a) reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes y los costos de administración, mediante la simplificación del sistema tributario;

b) reducir las pérdidas de eficiencia que generan los impuestos, mediante la reducción de algunas tasas impositivas;

c) ampliar la base tributaria mediante la reducción de algunas deducciones, la racionalización de las exoneraciones tributarias y el rediseño de los regímenes especiales para pequeños contribuyentes; y

d) fomentar la equidad a través de un mayor énfasis en la tributación directa, en particular del impuesto a la renta de las personas y del impuesto predial.

En materia de administración tributaria, ya se ha señalado que la decisión política de darle estabilidad de cinco años al superintendente permitirá a la Sunat diseñar e implementar un plan de mediano plazo para reducir la evasión tributaria. Junto con este plan de mediano plazo, la Sunat debería implementar a la brevedad un plan de corto plazo que combine una mejora sustantiva de los servicios a los contribuyentes con un incremento del riesgo para los evasores, ubicando entre ellos a aquellos que no otorgan comprobantes de pago, que no declaran verazmente sus operaciones y/o, que no pagan oportunamente sus impuestos. Para que este plan tenga la efectividad necesaria, la Sunat debería contemplar un cambio de estrategia en sus programas de fiscalización, con directivas claras y concretas para sus auditores que surjan de cruces de información masivos y no de la discrecionalidad individual de cada uno de ellos. Asimismo, se debería diseñar un plan de emergencia para resolver en el más breve plazo los centenares o miles de expedientes que desde hace varios años duermen el sueño de los justos dentro de los escritorios de las áreas de reclamaciones y del Tribunal Fiscal.

Finalmente, no debe dejarse de lado la aplicación de una estrategia para fortalecer la recaudación de los impuestos municipales: el impuesto predial y el impuesto vehicular. Para ello es vital un plan de fortalecimiento institucional de las administraciones tributarias de las municipalidades.

UN DIBUJO DE LÍNEAS IMPRECISAS

Romeo Grompone*

Los primeros seis meses de Humala dejan una sensación de desconcierto. Si bien no siempre la prudencia es una actitud aconsejable y se asocia con cálculos de corto alcance, devoción por el esquivo justo medio y temores ante los riesgos de formular opiniones académicas o políticas que pueden no ser compartidas por la mayoría, en este caso corresponde no arriesgar demasiado al aventurar opiniones, situados como estamos en un contexto cambiante y poco previsible.

A inicios de su gestión el gobierno de Alejandro Toledo dio signos de que se inclinaría por la estabilidad macroeconómica y el desarrollo de algunas políticas sociales; recurriría a mecanismos de clientela orientados a su precaria base de seguidores; castigaría la corrupción, una iniciativa que se fue desmantelando progresivamente; y estaría relativamente dispuesto a formar gabinetes plurales, algo que también se fue desdibujando pero que no llegó a desaparecer. Alan García mostró desde julio del 2006 —no durante su campaña electoral, por cierto— una abierta coincidencia con el discurso neoliberal,[1] inmerso en la lógica de un converso, con proclamas enfáticas, fidelidad estricta a una política y marginaciones expresas a grupos de menores ingresos.

Las reglas de juego fueron cambiando en el curso de ambas gestiones, pero el terreno ya se encontraba tempranamente delimitado. Para hablar en términos políticos o militares un tanto obsoletos, los protagonistas de las disputas propias de los asuntos públicos podían definir sus tácticas y estrategias con relativa claridad.

A quien no es un politólogo o sociólogo mediático que hace de la formulación de juicios tajantes parte del ejercicio de su profesión,[2] Ollanta Humala le deja poco espacio para afirmaciones sobre el futuro que otorguen márgenes razonables de seguridad. Me atrevo, sin embargo, a formular algunas: la continuación del estilo de crecimiento que el Perú ha seguido hasta el momento, si bien con una mayor intervención del Estado pero evitando cualquier rumbo de colisión con el sector privado; moderadas reformas en este mismo Estado; y preocupación por recuperar el prestigio perdido por las Fuerzas Armadas. Esto último, con dudas de si lo realizará en términos institucionales o como poder fáctico, si bien atenido formalmente a la legalidad. Y en otro plano, que no afecta estas líneas motrices, un gobierno a lo Kirchner-Fernández, compartiendo de hecho el poder con su esposa Nadine Heredia, en un ambiente de

* Sociólogo y doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República (Uruguay). Investigador del Instituto de Estudios Peruanos y profesor de la maestría de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Escuela de Posgrado de Antropología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

1 No se trata, aquí, de discutir si tenía razón o no al sostener ese discurso.

2 Las que luego pueden cambiar porque lo importante es su impacto en el momento.

versiones contradictorias acerca de si ella le resta poder o le otorga coherencia (acaso ocurran ambas cosas al mismo tiempo).

Queda un escenario de preguntas abiertas a partir de las cuales solo es posible conjeturar —y con muchas vacilaciones— algunas alternativas y desenlaces referidos a la extensión de los conflictos sociales y la manera de tratarlos; la relación con grupos empresariales que se pueden encontrar expuestos a cambios no deseados; las vinculaciones con la izquierda política de la que el presidente se ha distanciado y en la que aparentemente se yuxtaponen diferencias programáticas con problemas e interpretaciones sobre la gestión de los asuntos públicos.

Tratando de escapar de un ejercicio de psicología trivial e indagando en el entorno

Los analistas políticos más responsables se siguen preguntando quién es realmente Humala, su conocimiento sobre temas claves, su permeabilidad para recibir opiniones de otros —¿de quiénes?— y si ya definió con precisión razonable los lineamientos de su gobierno para los años venideros. Apenas se dice que es un militar poco dado a matices y ambigüedades, partidario de respuestas directas y definitivas, proclive a pasar rápidamente del diagnóstico de un problema a la ejecución para resolverlo. Todo ello solo otorga una vaga comprobación de su procedencia social, de cómo ha sido educado y otras peculiaridades.

Quizá resulte más razonable conjeturar que uno de los propósitos de su gobierno es recuperar la desgastada credibilidad de las Fuerzas Armadas. Humala, quien invoca reiteradamente su condición militar, les atribuye funciones de protección y resguardo de la nación, si bien no tutelares. Sin ir demasiado lejos en el tiempo, el levantamiento de Locumba surgió de deliberaciones políticas que debe de haber tenido en el ejército, similares a las ocurridas a lo largo de la historia en América Latina y de las cuales surgieron personajes tan distintos —y algunos siniestros— como Perón, Torrijos, Velasco, varios presidentes bolivianos, Onganía, Geisel, Videla, Seregni y Chávez, entre muchísimos otros.

Esta primera idea remite al entorno, considerado como un grupo cerrado en el que se toman las decisiones estratégicas. Las personas de su confianza no parecen de exclusiva procedencia militar. El actual primer ministro Óscar Valdés era desde antes una persona cercana al presidente, pero estaba lejos del protagonismo marcado; de las informaciones recogidas se desprende que, por lo menos, tan relevante como su carrera militar es su desempeño como empresario. Los vínculos con Adrián Villafuerte parecen de larga data, pero otra vez se sabe poco. Da la impresión de que, más que un eficaz asesor en la sombra —o no tanto—, prestó un eficaz apoyo logístico durante la campaña y en actividades posteriores del presidente. Lo que definitivamente no calza en la idea de un frente militar es la presencia de Daniel Mora —un general retirado, antes congresista de Perú Posible— como ministro de Defensa en el primer gabinete del presidente Humala. Es probable que oficiales de la promoción de Humala asuman progresivamente nuevas responsabilidades, pero será una tarea en la que se debe proceder con cautela si se quiere distinguir entre círculos de poder, ascensos indebidos y responsabilidades a las que se va llegando en el desempeño regular de una profesión.

Desde lo poco que se sabe del gobierno de Humala, lo que puede establecer un punto de quiebre en este tema sería el uso de *prerrogativas castrenses*, en el sentido que le dio al término el politólogo estadounidense Alfred Stepan: el momento en el que las Fuerzas Armadas se atribuyen derechos o privilegios —formales o informales— para actuar en ámbitos ajenos a aquellos que les competen en relación con el Estado y, eventualmente, en la vinculación de este con la sociedad. En todo caso, si se trata de establecer un juego de pesos y contrapesos, hasta ahora las diferencias que ha ido estableciendo el nuevo gobierno con organizaciones sociales, frentes de defensa y diversas iniciativas políticas de izquierda que le prestaron su apoyo parecen ser más gravitantes que una creciente influencia militar.

En este orden de consideraciones, la caída del gabinete conducido por Salomón Lerner Ghitis obedeció a diferencias de criterio sobre la conducción de los conflictos sociales,[3] así como al desempeño de algunos ministros, y no a razones relacionadas con el programa político que se llevaba adelante. En los primeros meses de la gestión de Humala, antes de llegar a esa instancia crítica, los principales ofrecimientos electorales se promovían con particular insistencia, quizá para marcar distancia del gobierno de García; y parecía seguir actuando, ya en un contexto diferente, la articulación en equipo de distintas instancias de su aparato: el comando político, los encargados de emprender campañas, los expertos en mercadeo político, los asesores y el recurso a un calculado apoyo social.

Si bien ahora aparece lejano en el tiempo, dado el ritmo con el que se suceden los acontecimientos políticos en el Perú, en los primeros meses del gobierno de Humala los gremios empresariales, en lugar de definir una postura de oposición ante una gestión que no respondía a sus intereses —algo que se sitúa en el orden de los acontecimientos previsibles, según las reglas de juego democráticas—, cuestionaban al presidente precisamente por realizar aquello con lo que se había comprometido.[4]

¿Existen oportunidades para un gobierno estable y orientado hacia el cambio?

Otra consideración que importa destacar es que si Humala se mantuviera consecuente con el derrotero que se había trazado inicialmente, el Perú tendría la oportunidad de tener un gobierno de centroizquierda o de izquierda sin afectar la estabilidad macroeconómica y con un extendido respaldo ciudadano apoyando el cambio. Dejamos de lado acá si esta política es conveniente o no; interesa remitirse a los márgenes de libertad de los que dispone el gobernante si quisiera aplicarla. Aun en el actual contexto de crisis severa en Europa y Estados Unidos, los economistas más reconocidos estiman que en el Perú en los próximos tres años el crecimiento seguirá siendo de 7% a 9%; las reservas internacionales netas se encuentran en el orden de los 80 mil millones de dólares; y el modelo está sustentado básicamente en la exportación de metales, en menor medida por la agroindustria y en parte también por el crecimiento del mercado interno. En contraste, el Perú se encuentra último entre dieciocho países de América Latina en el Índice de Igualdad de Oportunidades que considera el Banco Mundial —junto con el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) para el caso del país—, tomando como indicadores una adecuada nutrición, la atención en salud, el acceso a la educación, la provisión de agua potable y los servicios de electricidad y saneamiento. Esta pronunciada desigualdad se manifiesta territorialmente y ocurre al margen del esfuerzo personal y familiar de aquellos a quienes se considera. Baste recordar que, si bien desde el 2001 el crecimiento del producto bruto interno ha sido de 80%, el de las familias solo alcanzó un 12%.

Una dirección del Estado bien orientada podrá dibujar progresivamente un nuevo mapa social del país si existe voluntad política para ello. Expresiones en esta dirección son las discusiones sobre asignaciones presupuestales para los ministerios de Educación, Salud y Desarrollo e Inclusión Social, en las cuales el supuesto ha sido un sustantivo aumento de fondos destinados a estos sectores.

En este año 2012 el programa Juntos cubrirá el 50% de los potenciales beneficiarios. La Pensión 65 ya se está distribuyendo y tiene una extensa cobertura en los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Huánuco, Ica y Puno. El proyecto Cuna Más, que asiste a niños menores de 3 años —además de los Wawa Wasi urbanos— se extiende al

3 Lo que puede traer consigo riesgos de inclinaciones autoritarias ante las que conviene estar alerta.

4 Como sabemos, se asistirá a una nueva situación con el premierato de Valdés. A ello nos referiremos más adelante.

ámbito rural y responde a las características propias de esas zonas. El Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) llega con el desayuno escolar a 40% de los distritos más pobres. Al parecer, se está sacando un mejor partido a los instrumentos de medición existente —o se han construido otros más sofisticados— para identificar a los beneficiarios y evaluar los logros de las políticas emprendidas.

En lo relativo al Ministerio de Educación, junto con algunos cambios de política se ha planteado una discusión sobre el alcance de los mismos. Se abre así un proceso en el que intervienen profesionales en gestión, docentes, organizaciones sociales y, en algunas instancias, padres y madres de familia. Es probable que se deba no solo a un discurso que proclama las virtudes de la participación, sino también a la necesidad de sacudir las rutinas de un sector cuya inercia —o la trama de intereses formada allí durante décadas— inhibe las transformaciones de fondo.

Este sector dispone de 17% de recursos adicionales asignados a las zonas rurales, destinados a mejorar la infraestructura y la vivienda de los docentes, avanzar en la conectividad y mejorar las escuelas multigrado. Se ha logrado, además, tomar como línea de orientación el Proyecto Educativo Nacional —abandonado por el gobierno de García—, considerado razonable por la mayoría de expertos. Tomando en cuenta esta perspectiva se celebrarán acuerdos con los gobiernos regionales, aplicando las adaptaciones que corresponda en algunas zonas. Otra línea es la preocupación por reanudar el estudio y las acciones necesarias en un ámbito dejado de lado como la enseñanza secundaria, junto al fortalecimiento de las capacidades de gestores y maestros. Diversos indicios sugieren que los ministerios de Educación, de Salud, de Vivienda y de Desarrollo e Inclusión Social trabajan con buenos niveles de coordinación.

Lo expuesto en los párrafos precedentes revela cambios respecto del gobierno anterior. Al final de este artículo formularemos conjeturas sobre hasta dónde se puede llegar con ellos y con otros que se está en condiciones de promover, reconociendo un cuadro de tensión de fuerzas dentro del gobierno, así como en el campo más amplio de los grupos de intereses y su acceso a la toma de decisiones.

Interesa volver al tema del desconcierto. La prosecución de este escenario de transformaciones depende de la voluntad presidencial. Se encuentra sujeta a la probabilidad de virajes, una de cuyas expresiones pueden ser eventuales recambios ministeriales o bruscos golpes de timón en la dirección del Ministerio de Economía y Finanzas. Hasta donde se sabe, Luis Miguel Castilla, a quien el equipo inicial conoció durante el proceso de transferencia, probablemente comparta las concepciones de los anteriores encargados de esta cartera, dado el discurso monocorde y a veces fundamentalista de quienes ejercieron esta responsabilidad desde 1992. No aparece, sin embargo, asumiendo una postura intransigente como su predecesor José Carranza. En lo que por ahora se advierte apoya a las instancias regionales y a los sectores del Estado en la formulación de proyectos, señala límites en el gasto, pero también se encuentra dispuesto a conceder. Queda por saber si son medidas impulsadas por una determinada coyuntura o es una opción en la que creía desde antes o de la que se fue convenciendo.

Tomando ideas prestadas. Los movimientos sociales y un probable "punto de bifurcación"

El gobierno y las organizaciones de izquierda que lo apoyaron pueden señalar, a propósito de los conflictos sociales que estallaron en los meses recientes —y de su interpretación—, que en el Perú se ha fijado un "punto de bifurcación", parafraseando la caracterización que hiciera el vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera sobre las escisiones regionales, sociales y étnicas de su país en el 2008 y la urgencia de darles respuesta.

Por cierto, el problema de los conflictos sociales no es nuevo y a veces da la impresión de que, contrariando las reglas de un buen decir teórico que intente dar cuenta ordenada

del conjunto del proceso, solo se pueden formular algunas líneas generales tentativas, afirmarse en ellas y a veces extraviarse también en el empeño, atendiendo a las particularidades de las situaciones que estamos obligados a considerar y comprender.

Conviene tener presente que en el periodo 2006-2011 se produjeron 290 muertes en enfrentamientos entre campesinos o de estos con la policía, debido a asuntos vinculados a linderos, minería o agua. Las explicaciones van desde la idea de la existencia de una oposición radical cada vez más articulada y que asume crecientemente una vasta operación conspirativa, hasta el otro extremo, que reflexiona sobre los efectos de la profundización de un modelo que reduce la pobreza extrema pero hace evidentes las profundas brechas entre regiones, al interior de estas y entre zonas urbanas y rurales (las polémicas de algunos economistas sobre su significación, en última instancia pasan a ser, en el plano político, una discusión de corto alcance).

En particular en algunos conflictos mineros, pero también en los otros, intervienen disputas sobre el uso de recursos. En este marco —y a veces desbordándolo— surgen los problemas ambientales, especialmente los relativos a recursos hídricos y tierra; las demandas de empleo y contratación por prestación de servicios; y los costos de traslado, que no se resuelven con el pago del justiprecio de una propiedad si quienes lo reciben no tienen las capacidades ni la orientación necesaria para emprender una actividad económica alternativa. Junto a ellas, reivindicaciones que se pueden considerar como rentistas, lo que —dicho sin un ápice de ironía— replicaría el comportamiento histórico de los grupos empresariales, pero que a nuestro criterio responden más, en este caso, al contraste entre la percepción de los acelerados cambios en el entorno de las comunidades o de los centros urbanos cercanos y la falta de transformación de las condiciones de vida de la mayoría de la población afectada. El resultado es una combinación particularmente perturbadora: advertir que se presenta un horizonte de oportunidades coexistiendo con reclamos desatendidos y exclusiones manifiestas. Impresiona que Humala y los expertos que acompañaron o acompañan a su gobierno no tomaran en consideración que podían presentarse situaciones de estas características.

En teoría se puede sostener que lo que conviene es tratar de fortalecer a las autoridades electas —regionales y municipales— y facilitarles, desde el Estado central, condiciones de negociación para establecer procesos de diálogo. Otra vez, como en tantos episodios de la historia peruana, la autoridad central establece sus interlocutores y consigue legitimarlos, ocasionalmente, con esta estrategia. Los presidentes regionales y alcaldes disponen de competencias y recursos, se debería suponer que son representativos, pero esta estrategia es más fácil de decir que de resolver. En esta etapa los frentes de defensa permiten, en mi opinión, el surgimiento de caudillos o caciques locales que asedian tanto al Ejecutivo como a las autoridades locales. Ya no son solo personas con experiencia política que consiguen ventajas particulares al ofrecer sus conocimientos a una población insatisfecha; ya no son mediadores o *brokers*,[5] sino que ingresan a un campo de abierta disputa por espacios de poder político en el ámbito local. En una suerte de paradoja, el difuso mensaje ideológico de Humala otorgó a sus acérrimos contendores oportunidades para exigencias de mayor alcance y un mayor margen de maniobra.

Se puede seguir buscando actores "virtuosos" dispuestos a dialogar. Entre ellos podrían estar las juntas de usuarios de riego, que por lo general tienen vigencia en sus zonas; algunas asociaciones de productores, si bien pueden ser reacios a involucrarse en temas de la agenda que no les conciernen directamente, ya que en la dispersión pueden perder capacidad para negociar los asuntos de su interés central; las federaciones campesinas, con una debilitada capacidad de convocatoria en

5 Tema en el que tanto hemos insistido desde la ciencia política peruana, a veces con notorios márgenes de error y superficialidad.

la mayoría de los casos; y finalmente, queda la probable actuación de los partidos políticos representando, negociando o proponiendo alternativas.[6]

Intérpretes y personas vinculadas al gobierno han señalado que Humala "leyó mal" a Gregorio Santos, el presidente regional de Cajamarca, a propósito de la explotación del nuevo yacimiento minero de Conga.[7] Se sabe que Santos es dirigente de un partido de izquierda enfrentado a un movimiento que buscaba desbordarlo desde una prédica radical. Sin perdernos en la espesura de los acontecimientos —donde la abundancia de detalles confunde más que explica—, podemos entender que si le preocupaba no quedar aislado no tenía más opción que ponerse al frente de este movimiento e incluso establecer acuerdos circunstanciales con sus iniciales contendores; además, como suele suceder, el protagonismo que iba alcanzando lo empujó a intentar ganar posiciones dentro de su propia organización política. Se trataba entonces, de parte del gobierno, de elaborar un cuidadoso juego de acercamiento con el que acaso podían haber llegado a acuerdos preliminares sobre temas como reservorios o fondos de gestión ambiental.

Se debe tener en cuenta que Yanacocha pretendía armar también un escenario de polarización para que el gobierno tomara decisiones definitivas.[8] No parece ser la única política posible y seguramente es la que menos consigue establecer acuerdos. En zonas cercanas a Yanacocha, la minera canadiense Angloamérica y la china Galeno lograron una vinculación fluida y sin tropiezos con las comunidades y los distritos aledaños.

En todo caso, parece haberse conjugado la idea de Humala y algunas autoridades de su entorno próximo de restablecer el "principio de autoridad", con presiones de grupos de poder y una posición que no reconoce excepciones a favor de las empresas por parte del Ministerio de Energía y Minas, algo que ha sido común a sucesivos gobiernos del país.

La filtración de las observaciones al proyecto Conga en noviembre del 2011 se puede entender, en este contexto y al margen de la consistencia de los argumentos, como un intento de grupos desplazados dirigido a establecer un equilibrio en las orientaciones del gobierno, pensando en un mediano plazo en el cual pudiera variar el estado de cosas, más que como un juego en término de correlación de fuerzas. El grupo más vinculado a orientaciones de izquierda aparecía aislado y hasta desacreditado, y carecía de oportunidades de organizar una línea de defensa en lo inmediato. Solo les restaba esperar… y lo hicieron, con resultados en extremo inciertos.

En este proceso es posible que los llamados *operadores políticos* que actúan por cuenta del gobierno hayan perdido vigencia. Su protagonismo respondía en buena medida a que el sistema de partidos había llegado al punto cero, atendiendo a su escasa penetración en el territorio del país, su tendencia al encierro y la entropía, su desgaste en pequeños juegos de poder y, sobre todo, la falta de cuadros preparados para negociar con organizaciones políticas y sociales que sostienen una línea de oposición y que —dicho sea de paso— mostraban similares carencias.

El sistema político, la izquierda y un gobierno sujeto a una tenaza

Asistimos entonces a una situación riesgosa. Por el lado del Congreso no parecen existir por ahora problemas sustantivos referidos a los vínculos con fuerzas políticas con las que

6 Este tratamiento de los partidos en último lugar —en contra de los manuales tradicionales— da cuenta de las desventuras de la política y la sociedad peruanas.

7 Damos cuenta de este caso no tanto por su importancia específica —que la tiene, aunque ocuparse de ella nos alejaría de los propósitos de este artículo— sino porque presumimos que dará cuenta de otros procesos políticos que probablemente ocurran en lo venidero.

8 Recuérdese la marcha a Cajamarca, en septiembre del 2011, de obreros y trabajadores de los servicios tercerizados de esta explotación.

—en teoría, y ateniéndonos a los planteamientos que se hacían sentir durante el proceso electoral— se presagiaba un enfrentamiento, como el fujimorismo, la Alianza para el Gran Cambio y un desgastado Partido Aprista. En contraste con lo que se conjeturaba, se presentan mayores dificultades con Perú Posible, pero sobre todo al interior del propio Partido Nacionalista Peruano, y con organizaciones y personalidades de izquierda.

Surge rápidamente una explicación: en América Latina, incluido el Perú, ha habido con frecuencia, sobre todo desde la década de 1990, gestiones de gobierno que se apartaron de sus ofertas electorales. Por razones a las que ya nos referimos, no parece que nos enfrentemos todavía a un brusco cambio de timón y resulta irresponsable afirmar que este necesariamente va a ocurrir, si bien esa perspectiva existe. Es como si todavía hiciéramos frente a una tierra de nadie, ni siquiera la del mismo Humala, si es que esta existe. Dicho de otra manera, el presidente transmite la imagen del propietario absentista de un proyecto que no termina de definirse. Humala no es Chávez, por cierto, pero tampoco es Lula ni Rousseff ni Piñera u otro que se distinga por la singularidad de su alternativa.

En este contexto, las razones que llevan al distanciamiento de la izquierda con el gobierno de Humala no se pueden atribuir solo a diferencias ideológicas, si bien estas existen y se han hecho sentir debido a las discrepancias acerca del proyecto minero Conga más que a un cuestionamiento del conjunto de la gestión, hasta donde se consigue entender. Y si bien el movimiento social de resistencia maneja argumentos atendibles —al margen de que se compartan o no—, subsisten dudas acerca de si su expresión es un paso para reconstruir lo que en otro tiempo fueran partidos y organizaciones de importancia, o si continúa inmerso, como en los años recientes, en intereses particularistas, marcando distancias con probables aliados más que uniéndose a ellos.

Es posible mencionar también razones más apremiantes, aunque el autor de estas líneas se puede equivocar y hasta espera hacerlo. En el Perú, los intelectuales de izquierda han hecho aportes relevantes y creativos a las ciencias sociales, quizá llegando más lejos que los de otros países de América del Sur, debido a los desafíos que les tocó enfrentar. Sin embargo, da la impresión de que hay un desfase entre sus preocupaciones prioritarias y la comprensión del Estado como organización más allá de sus interpretaciones desde un estricto plano teórico. Desde esta corriente de pensamiento se sabe poco de gestión pública, incluso entre quienes provienen de una generación intermedia, quizás exceptuando lo relativo a la descentralización. Es un espacio ganado por grupos conservadores, a veces hasta corriendo solos.

No es hábito de quien escribe este artículo formular predicciones en las que puede cometer flagrantes errores, mucho menos ante una situación política y social tan fluida como la presente. En todo caso, llegará el momento de conocer el alcance de las propuestas de Humala, que en estos seis meses no se pueden prefigurar de modo inequívoco. Quizás haya intentos de dar los primeros pasos para cambiar progresivamente la matriz energética del país con la explotación del gas. Hasta donde se consigue saber, Petroperú preserva márgenes de autonomía, otorga concesiones negociando en planos de igualdad con capitales nacionales y extranjeros, y tiene iniciativas propias. Se sabe también que el país necesita invertir en carreteras y trochas en la sierra, en desembarcaderos fluviales en la selva y en iniciativas forestales. Todo esto, además de hacer viables los esfuerzos de asociatividad rural para avanzar en la resolución del secular problema de integración de los más postergados al mercado, en condiciones de relativa equidad. Asimismo, fortalecer la agroindustria frente a los *commodities* y, junto a ello, apoyar con crédito a quienes, en situación de salir de la pobreza o la pobreza extrema, hallan en esta vía una posibilidad de mejorar sus ingresos más permanentemente.

Los acontecimientos parecen indicar falta de voluntad política para emprender una reforma del Estado, si bien se puede hablar

de un esfuerzo por ordenar las competencias que corresponden a los ministerios y sectores, y a las instancias de gobierno nacional y subnacional.

Lo que no se está en condiciones de anticipar es si Humala sabe —además de si le preocupa o le interesa— que existe la posibilidad de quedar atenazado. Esto si, por un lado, terminan predominando el Ministerio de Economía y Finanzas y el de Energía y Minas sobre los demás, a causa de su convicción de que se deben mantener estables las tantas veces invocadas variables macroeconómicas, lo que acaso lleve a triunfos ocasionales y aislamientos futuros; y, por otro lado, si, ante las severas deficiencias del sistema político peruano, el presidente afirma un liderazgo personal o en pareja con su esposa y ello lo conduce a un protagonismo que no esté en condiciones de mantener, a optar por gestos autoritarios o a tender puentes a poderes fácticos que, como se sabe, nunca dejan de reclamar por los favores concedidos.

LOS TRIUNFANTES GUARDIANES DEL MODELO

Santiago Pedraglio*

Débiles para ganar, fuertes para gobernar

El triunfo electoral de Ollanta Humala significó una clara derrota de los distintos sectores de la derecha peruana: en la primera vuelta les ganó sorpresivamente a todos los candidatos; y en la segunda, a la candidata que los representó, como opción preferida o como mal menor. Los grados de histeria a los que llegaron resultaron extremos. De ganar Humala el Perú se vendría abajo, pues colapsarían todos los avances ya logrados en la macroeconomía.

¿Qué permite que, como en varias otras ocasiones desde 1990, después de la derrota los sectores más activos e incluso más conservadores de la derecha se sobrepongan a la derrota y retomen, en gran medida, la iniciativa y el control de la situación política?

En el centro mismo de su fuerza está el modelo económico que se ha impuesto en los últimos veinte años. Un modelo que entre sus características principales tiene tres especialmente decisivas y una consecuencia práctica "vendedora": la importancia de la producción primaria-exportadora en la economía (sobre todo minera); la particular importancia que se otorga a la gran inversión, por encima de cualquier otra; el carácter subsidiario del Estado; y finalmente, el plus para lucir: un nada despreciable crecimiento sostenido de la economía durante los últimos diez años, que ha hecho posible que el producto bruto interno se triplique.

Este modelo cuenta con celosos guardianes, quienes saben hacerlo funcionar y provocan confianza a la inversión extranjera. Ellos tienen los contactos —muchas veces amicales— con los jefes de grandes grupos de corporaciones nacionales y multinacionales, obtienen las simpatías de los principales medios de comunicación, saben 'jugar en pared' con los grandes *lobbies*, representados, entre otros, por algunos estudios de abogados.

¿Quiénes son los más entrenados para administrar el modelo? Los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, que durante los últimos veinte o veinticinco años han aprendido a manejar este tipo de modelo económico. Ya deben de haber pasado hasta tres generaciones de burócratas especializados. Entre ellos se ha creado incluso la autoimagen —la ideología— de ser solo técnicos, apolíticos, burócratas eficientes y profesionales, personas que pueden mirar por encima del hombro al resto de la administración pública, incluida, por supuesto, la de los gobiernos regionales y locales.

Tienen razón, en parte, pues saben manejar la nave neoliberal.

Este modelo, aún potente en el Perú, aunque en graves dificultades en países de Europa

* Sociólogo y analista político. Profesor de la Faculad de Ciencias de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Occidental y hasta en la mayor parte de América del Sur, viene en paquete. Si se lo quiere cambiar o incluso solo reformar, se necesita una fuerza política y social con la que Gana Perú y el proyecto del hoy presidente Ollanta Humala no cuentan (ni han contado). Así de sencillo. No es gratuito que el primer espacio que el electo presidente cedió fuera el económico: el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central de Reserva. Los medios de comunicación y los periodistas partidarios del continuismo neoliberal se lo exigieron desde la noche misma de su victoria. El presidente, que no había dado un paso atrás por lo menos durante los cinco anteriores años de campañas políticas electorales, accedió en unos cuantos días. No confió en su entorno ni en sus fuerzas políticas. Dicho claramente, parece haber medido y sacado la conclusión de que no tenía la fuerza necesaria para contener la avalancha que se le venía en contra ni para reencauzar las modificaciones graduales de la economía que había prometido. Pudo, sí, con todo, mantener la conducción política del gabinete en manos de Salomón Lerner Ghitis, quien, sin ser mal visto por los empresarios, daba cabida a una alianza política de amplio espectro.

La escasa masa crítica institucional pro cambio

Queda claro, después de la experiencia de los primeros meses de gobierno del presidente Ollanta Humala, que la masa crítica institucional necesaria para impulsar un cambio como el prometido en campaña o no existe o es demasiado débil. No se pueden modificar aspectos del modelo y de su conducción —salvo que se haga estallar una crisis de grandes proporciones— sin una densidad institucional aceptable que confiera fuerzas primero para oponerse y después para gobernar y, además, hacerlo en democracia.

Las manifestaciones políticas y sociales de esta debilidad institucional son múltiples. Para comenzar, Ollanta Humala no solo construyó durante seis o siete años una fuerza política dependiente de él sino que fue cerrando paulatinamente el núcleo central de su agrupación (y posteriormente, de su gobierno). Esta fue —y es— su fuerza para tomar decisiones, pero también su carencia central si se proponía reordenar el escenario político, aunque fuese parcialmente.

Más aún, el presidente Humala no estuvo interesado, en el periodo 2006-2011, después de su ajustada derrota a manos de Alan García, en construir una organización política medianamente sólida.

Dicho esto, la primera conclusión es que, a pesar de que el poder de Ollanta Humala y de su entorno íntimo funciona cuando se trata de tomar decisiones de corto plazo y de impacto relativamente marginal, es, al mismo tiempo, de una extrema debilidad cuando se trata de enfrentar cambios de gran y mediana envergadura. Ello le exigiría un equipo de confianza con oficio y disposición para enfrentar algunos riesgos calculados, inevitables si se quiere producir cambios referidos al manejo de la economía y al papel del Estado. El presidente Humala no dispone de estos recursos; no quiso acopiarlos. Por eso no tiene otra opción, frente al manejo central de la economía, que confiar en quienes la han venido dirigiendo "exitosamente" desde hace algunos años.

Ese cerrado entorno de fieles y adherentes, el núcleo central del humalismo, trastabilló, dudó y retrocedió frente a quienes le garantizaron la continuidad, la inversión y el mantenimiento del tipo de crecimiento de la economía peruana.

Las cuatro banderas que resisten

Ante la realidad de sus limitadas fuerzas, no es gratuito que el presidente Humala se haya quedado únicamente con tres banderas propias, al mismo tiempo que persevera, por lo menos hasta el momento, en una cuarta. Las banderas reintroducidas por el Partido Nacionalista son las siguientes: (a) promover una mejor distribución de la renta nacional, (b) impulsar las políticas de inclusión social y (c) en política exterior, el compromiso con la integración regional; la bandera en la que persevera es (d) el manejo democrático, aunque con algunos signos autoritarios.

Sin embargo, en lo relativo a la primera política —buscar una mejor distribución de la

renta nacional (piénsese en el gravamen minero y el fortalecimiento de Petroperú)— se atraviesa una dificultad que anuncia complicaciones: hasta el momento, el gobierno no ha definido una propuesta ambientalista. Persiste, por ello, el conflicto entre la voluntad presidencial de incrementar la renta de origen extractivo y los sectores que privilegian la protección del medio ambiente, con los consecuentes conflictos sociales. No solo es el caso del proyecto Conga, de la empresa minera Yanacocha, y de otros similares, sino también de proyectos aún indefinidos, como las hidroeléctricas de Inambari, que se harían en dupla con empresas brasileñas.[1]

En cuanto a las políticas de inclusión social, su dimensión aún se reduce principalmente a los programas del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, y a algunos del Ministerio de Educación, como el ambicioso programa de fortalecimiento de la educación rural, con un fuerte énfasis en la interculturalidad. Todavía no se considera con interés suficiente, como parte sustancial del proceso de inclusión social, la promoción de la pequeña producción rural, sobre todo serrana, ni hay un esfuerzo potente del Estado para hacer que sectores vinculados a la informalidad, en la minería, por ejemplo, pasen no solo a formalizarse sino a beneficiarse de su nueva situación.

El tercer compromiso vigente es el de la integración regional; en particular, la opción por el vínculo estratégico con Brasil, referido al intercambio comercial y a potenciar la colaboración binacional en el sistema de seguridad de la Amazonía. Sin embargo, de manera sorpresiva e inexplicable, el gobierno del presidente Humala suspendió la compra de aviones Super Tucanos y optó por armamento coreano. Esto produjo la consiguiente suspensión de la visita de la presidenta Dilma Rousseff programada para junio pasado (al margen de su visita en el marco de la Tercera Cumbre de América del Sur y los Países Árabes, que tiene un carácter multilateral). Igualmente, continúa viva la vocación de fortalecer la Unasur; más aún, el Perú ha asumido anticipadamente la presidencia de esta institución debido a la crisis política ocurrida en Paraguay, y encabeza la misión que tiene como responsabilidad acompañar el retorno a la democracia de dicho país. En general, las relaciones con Argentina son más estrechas y se han intensificado los vínculos con Colombia, Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela. Esta voluntad integracionista regional se ubica en el marco del pragmatismo ideológico anunciado a inicios del gobierno, lo que significa que la relación con Estados Unidos y su proyecto de fortalecer su presencia en la cuenca del Pacífico también cuenta con el apoyo del gobierno del presidente Humala. En este contexto, el Perú ha firmado en Chile la constitución formal de la Alianza del Pacífico.

El cuarto compromiso que el gobierno sostiene, una herencia de los últimos gobiernos, es mantener el manejo democrático del país, aunque con claras manifestaciones de autoritarismo a partir de la gestión del premier Óscar Valdés. Esto comenzó poco antes, con decisiones como el congelamiento de las cuentas del Gobierno Regional de Cajamarca al inicio del conflicto de Conga, el innecesario establecimiento del Estado de emergencia en esa zona (en dos ocasiones) y en Espinar (Cusco), a propósito del conflicto con Xstrata, además de un grave uso descontrolado de la represión, que ha traído como consecuencia varias muertes absolutamente evitables. En todo caso, reorientar esta tendencia y mantener el manejo democrático será un gran desafío en las futuras situaciones de crisis sociales.

Por qué sacrificó a la izquierda política

Los varios sectores de la izquierda que acompañaron a Ollanta Humala durante la campaña electoral fueron eficientes para activar y debatir con los adversarios cuando el aislamiento frente a la élite política, empresarial y tecnocrática era particularmente fuerte. Sin embargo, desde el

1 Esta tensión entre la necesidad de obtener más recursos para invertir en políticas sociales y el reclamo de las poblaciones, los ambientalistas e incluso aquellos que piensan que es posible un modelo posextractivista se encuentra también en países con gobiernos de izquierda o centroizquierda como los de Rafael Correa (Ecuador), Dilma Rousseff y Lula (Brasil) y Evo Morales (Bolivia). Todos apuestan por lo mismo porque tienen urgencias similares.

cargo presidencial, el mandatario parece haber evaluado que a estos grupos o personalidades les faltaba consistencia política y organizativa para cogobernar en circunstancias difíciles y acabó por separar a lo que se podría denominar "las izquierdas políticas".[2]

Los afectados habían entregado todo su apoyo, prácticamente sin condiciones, a un dirigente político de rasgos caudillistas y con tendencia a centralizar las decisiones políticas cruciales. Una opción electoralmente exitosa, pero que manifestó su extrema debilidad cuando se trató de pasar a gobernar. Durante los primeros seis meses de gobierno se produjeron discrepancias entre estos sectores, algunos no le prestaron suficiente importancia a la obligación de gobernar; es decir, dejar de hacer política con reflejos opositores. Esto encendió la luz de alarma en un mandatario de formación militar, desconfiado y temeroso de brotes de desorden y contradicción provenientes de su entorno de gobierno. Los sectores de izquierda más activos en el inicio del gobierno no valoraron la importancia de la palabra orden para un presidente como Ollanta Humala.

Cabe anotar aquí que para grandes sectores de la población, incluso para aquellos que votaron por el candidato de Gana Perú, el "cambio" no se identifica necesariamente con la izquierda. Sectores de la derecha han impulsado cambios radicales con mayor o menor éxito. Para una fracción de la población, incluso la más pobre, Alberto Fujimori generó cambios beneficiosos al otorgarle más seguridad, crear infraestructura y propulsar programas sociales de lucha contra la pobreza. Muchos peruanos pueden estar percibiendo a "la izquierda" como una cuña que impide que la rueda gire más rápidamente. Por último, parte de la población que se siente de izquierda, pero que está dispersa y sin organicidad política, puede considerar que los dirigentes actuales de las izquierdas no encarnan el cambio que esperan.

Tal vez intuyéndolo, el presidente Humala ha sido muy claro durante estos meses al insistir en que él no es de izquierda; es nacionalista, pero no de izquierda. El cambio pretende encabezarlo, pues, un nacionalista moderado que apela a izquierdistas o derechistas según lo necesite.

Mientras tanto, a propósito de la crisis en la provincia de Espinar, renunciaron al Partido Nacionalista los congresistas por Cusco Verónika Mendoza (fundadora del PN) y Rubén Coa, así como Rosa Mavila y Javier Diez Canseco (Lima) de la agrupación Gana Perú. En marzo había sido expulsado, también del Partido Nacionalista, el congresista Jorge Rimarachín.

¿Sacrificará a núcleos del nacionalismo?

Una pugna soterrada que ha tenido algunos brotes públicos (como la mencionada renuncia de Verónika Mendoza y de Rubén Coa, y la expulsión de Jorge Rimarachín) puede tener un desenlace difícil de prever, sobre todo si afecta al núcleo central original del Partido Nacionalista, ahora en el Congreso, y de alguna forma representado por dirigentes como Daniel Abugattás. Está por verse si los políticos nacionalistas que tienen escasa participación en el Poder Ejecutivo pero una significativa presencia en el Congreso seguirán siendo parte activa del gobierno o terminarán por alejarse, creando así un conflicto con el núcleo ejecutivo de confianza del presidente, incluidos sus pragmáticos amigos militares.

A pesar del reciente cambio ministerial, no ha terminado el proceso de redefinición de con quién gobernará el presidente Ollanta Humala durante los próximos cuatro años de mandato. Este es un asunto clave porque no solo se puede estar produciendo un cambio de su base social de apoyo sino también una modificación radical del entorno dirigencial del presidente y de su esposa, Nadine Heredia. Tres son los niveles de decisión constituidos en torno al presidente:

2 Aunque profesionales de izquierda o centroizquierda se mantienen activos en su gobierno.

él y la primera dama; él, la primera dama y el ministro de Economía; y él y sus amigos militares en retiro.

Entre 35% y 40% de aprobación

En los últimos meses la aprobación de la gestión del presidente Ollanta Humala ha tenido un sustantivo descenso según todas las encuestas de opinión: las últimas dos conocidas en el mes de julio —la de Apoyo y la de GFK— le otorgan 40% y 35% de aprobación respectivamente, y más de 50% de desaprobación. Ha perdido el apoyo de un amplio sector de los que votaron por él, mantiene la resistencia o el rechazo de un sector que votó por Keiko Fujimori en segunda vuelta y, simultáneamente, en una especie de enroque, ha sumado a un buen grupo de quienes no optaron por él pero que se han visto gratamente sorprendidos de que no sea el "Hugo Chávez" que ellos mismos anunciaban: puede mantener el orden básico en el país y se coloca del lado de las grandes inversiones, sobre todo en minería.

El crecimiento de la economía durante los últimos diez años ha cambiado parcialmente la estructura social en el país, sobre todo en Lima y en algunas de las principales ciudades, donde comienza a tomar forma de rombo y ya no piramidal. Dicho de otra manera, la transferencia de simpatías a favor del presidente en la capital del país, más que en provincias, se debe a que el crecimiento económico ha permitido el engrosamiento de las clases medias limeñas, muchas de ellas de origen popular, no criollo, que aprecian el continuismo económico, la preservación de su nuevo espacio social y la posibilidad de seguir ascendiendo.

Es más: con relación al "enroque" social referido, en la encuesta de febrero aplicada por Ipsos-Apoyo, en que este fenómeno llegó a su punto más alto, el sector A apareció como su principal sustento de base territorial, lo que representó un cambio sustantivo frente a la campaña electoral. En esa encuesta, un 75% del segmento A apoyaba la gestión del presidente.[3]

La alta aprobación que obtuvo el presidente Humala hasta febrero pasado (60% en Lima y provincias, según Ipsos Apoyo) lo indujo a mantener la continuidad y el "orden" que la mayoría de los limeños prefieren, así como a incurrir en políticas de lucha contra la pobreza más que de desarrollo regional en los departamentos, las provincias y los distritos.

Sin embargo, el acrecentamiento de los conflictos sociales, en particular en Cajamarca y Espinar, y su mal manejo (además del carácter autoritario de algunas decisiones adoptadas), han significado un golpe muy importante a la credibilidad presidencial. La imagen de un mal manejo de los conflictos sociales está íntimamente vinculada al incumplimiento de las "promesas electorales". Dicho de otra manera, para muchos peruanos la forma como ha evolucionado y se han manifestado los conflictos sociales y el tipo de reacción que ha tenido el Estado, son manifestación del divorcio entre el presidente Humala y su electorado más fiel.

A los conflictos sociales se debe sumar el infeliz manejo de la crisis de los secuestrados de Camisea, que causó la muerte de cinco policías y militares y la consiguiente renuncia de los ministros de Defensa y de Interior por su manifiesta incapacidad para controlar los brotes subversivos de la banda armada de los hermanos Quispe Palomino.

El carácter localista de la oposición

La oposición en el Perú es, desde hace no menos de diez años, principalmente territorial; y su horizonte, fundamentalmente localista. No reside en el Parlamento ni en los partidos políticos ni en los gobiernos regionales —aunque a veces estos últimos adquieran cierto protagonismo—.

3 No obstante, en una hipotética nueva elección presidencial de urgencia, si este mismo segmento tuviera que optar entre Pedro Pablo Kuczynski o Alan García versus Ollanta Humala, optaría, y de lejos por PPK o por el ex presidente aprista.

Los partidos que se atreven a participar en movimientos de protesta son rápidamente señalados y denunciados como agitadores. Campañas mediáticas profundizan la ruptura entre los partidos políticos "nacionales" y sectores sociales que bien podrían estar representados partidariamente. Un ejemplo reciente del divorcio entre "partidos nacionales" y presidentes de gobiernos regionales ha sido la propuesta planteada en el Congreso de vacar a las autoridades de ese nivel subnacional por participar directa o indirectamente en acciones de protesta. Esta situación hace que la oposición principal se exprese a través los "conflictos sociales", representados, dependiendo el caso, por los gobiernos regionales y/o las municipalidades, los frentes de defensa y directamente las comunidades campesinas. Nunca se sabe qué organización política los dirige… si acaso existe, pues muchas veces no hay partidos sino agrupamientos ciudadanos constituidos en torno a demandas puntuales, últimamente relacionadas sobre todo con problemas socioambientales o demandas salariales.

Este carácter de la principal oposición al régimen adquiere a veces una forma explosiva, masiva y hasta violenta. Los cierres de carreteras son una de sus principales modalidades de lucha. En los últimos meses, el caso de Conga, en Cajamarca, ha sido emblemático. Las protestas de Andahuaylas y Madre de Dios fueron absorbidas (en menor medida la segunda) y no obtuvieron la dimensión nacional de la cajamarquina, nivel que también alcanzaron —a pesar de su intensidad— los sucesos de mayo último en la provincia de Espinar Debe agregarse, sin olvidar sus particularidades, la huelga parcial del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (Sutep), sobre todo en el sur del país, alentada por el Comité Nacional de Reorientación y Reconstrucción (Conare), facción magisterial vinculada al Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales (Movadef), de claro signo prosenderista.

Este tipo de oposición, en circunstancias particulares como la de Cajamarca, puede jaquear al gobierno e incluso provocar un cambio de gabinete. Puede inducir, también, cambios en decisiones vinculadas a inversiones puntuales, pero difícilmente afectan las políticas gubernamentales generales, que se sostienen y preservan incólumes. Son movimientos contestatarios, pero que no modifican la orientación de políticas que se originan en el modelo económico, en las prioridades de inversión y en la estructura de producción extractivista solidificada en los últimos veinte años.

El reconocimiento de que la principal fuerza de oposición posee un carácter territorial y localista no significa desconocer que desde las alturas del poder, en particular desde el Parlamento y desde los medios de comunicación, en alianza con algunas figuras políticas connotadas —ex presidentes de la república, por ejemplo—, se puedan articular campañas opositoras a la imagen presidencial y a la de su esposa, Nadine Heredia —sobre todo si avizoran señales de una posible candidatura presidencial de la hoy primera dama—, así como denuncias contra señales de corrupción en el gobierno.

Qué está en disputa y cuáles son los escenarios: ¿superar la agenda subordinada a Conga?

La importante caída de la aprobación presidencial (de 20 puntos entre febrero y julio del 2012, según Ipsos-Apoyo), muestra la debilidad extrema de las bases institucionales en las que se sustentan la política nacional y la política gubernamental. Por eso el gobierno del presidente Humala tiene una alta vulnerabilidad que lo puede llevar a caer en las preferencias de los peruanos. Esta eventualidad, acompañada de conflictos sociales, lo puede colocar ante dos alternativas: hacerlo más dependiente de los guardianes del modelo y de los militares; o, sin modificar la esencia de su estilo de gobierno, sus prioridades y sus aliados principales, optar por que el Estado asuma un mayor papel regulador y un compromiso más efectivo con los programas sociales: ¿se corre al centro o se queda definitivamente en la derecha? Dicho de otra manera, el gobierno tiene que decidir si sigue colocando a "Conga" (o similares) como el eje de su agenda política o —a pesar de la resistencia de un gran sector de la prensa y de los inversionistas directos— decide postergar o suspender este proyecto de explotación minera (y, en general, prioriza procesos de consulta previa a otros mecanismos

de este tipo). Esta segunda alternativa significaría ampliar la agenda política a asuntos tan importantes como la reforma tributaria, el cierre de las brechas en salud y educación, y el incremento de la conectividad interna.

Sin embargo, y a pesar de las debilidades institucionales mencionadas, es muy difícil imaginar una situación de ingobernabilidad que lleve al presidente Humala y a su gobierno a optar por medidas de emergencia similares a las que se adoptaron en el Perú a comienzos de la década de 1990. Hasta el momento no ha desarrollado un discurso antipartido ni antiinstituciones, como sí lo hizo en su momento Alberto Fujimori. Además, la situación política del país es sustantivamente distinta: cabe mencionar la marginalidad actual de Sendero Luminoso, a diferencia de su protagonismo a inicios de la década de 1990.

El Humala presidente es hoy por hoy un gobernante bastante cauto, aun sin olvidar iniciativas prepotentes, como la represión en Cajamarca y en Espinar, o como el bloqueo de los fondos de ambas instancias de gobierno, en plena crisis. Puede haber cambiado de manera sustantiva el norte de su programa e incluso haberse desecho de aliados progresistas, pero estas constataciones no llevan a colegir la existencia de un gobierno militarizado. Un Humala que comienza a navegar en torno a un 40% de aprobación reduce su capacidad de maniobra y tiene que optar por ser más sensible ante los reclamos de la población, o acercarse aún más a los poderes fácticos, que le piden garantías para la inversión al mismo tiempo que lo presionan para que, por ejemplo, el Estado venda Sedapal y Petroperú no adquiera el protagonismo que el presidente quiere darle.

Una brusca paralización del crecimiento de la economía, como producto de un ahondamiento de la crisis en Europa o de un bajón en el crecimiento de la economía China, podría también inducir conductas autoritarias, sobre todo si se trata de preservar las grandes inversiones en las industrias extractivas.

Es difícil, si no descartable, que el presidente Humala vuelva a ser no ya el gestor de La Gran Transformación, sino el del 28 de julio del 2011. La sola idea de un Humala jurando "en el espíritu de la Constitución de 1979" es hoy inimaginable. El problema principal del mandatario —sin duda un asunto de gran importancia para cualquier gobernante— es estabilizar su gobierno y legitimar su conducción del país. Este propósito tiene como eje que, al interior de Gana Perú y ante la opinión pública, se reconozca implícitamente que todos sus acompañantes y allegados pueden ser sacrificables políticamente, menos él (y su esposa). Desde el punto de vista del presidente no existen lealtades políticas sólidas; tampoco las supedita a la necesidad de consolidar un equipo partidario que gobierne el país.

Si esta tendencia se profundiza —si se estrechan aún más los círculos políticos en los que el presidente confía—, la tentación de dejar de respetar la independencia de las instituciones, incluida la libertad de prensa (si comienza una política de intromisión a cambio de publicidad estatal u otros alicientes, por ejemplo), el poder del entorno militar aumentará y algunos operadores civiles pasarán a ser piezas funcionales a ese manejo.

El futuro del gobierno también estará influido por si existe o no la decisión política de que Nadine Heredia sea candidata a la presidencia del país. Hay impedimentos legales, pero también tiempo suficiente para hilvanar acuerdos que permitan abrirle paso a un continuismo del actual régimen que por ahora únicamente lo encarna Nadine Heredia.

Colofón

Si se trata de lecciones, el primer año del gobierno del presidente Humala indica que para hacer ajustes de grueso calibre en el manejo de la economía se requiere la constitución de una fuerza democrática reformista más consistente que aquella que fue Gana Perú en las elecciones del 2011. Lo mismo se puede decir de la conducción y ejecución de políticas medioambientales o contra el narcotráfico. Los ajustes de las expectativas del presidente tienen que ver no solo con interés, cálculo o capricho personal, sino con la calidad y la cantidad de las fuerzas procambio

que formaron parte de su alianza. Es un asunto de liderazgo personal, pero también institucional y de expresión del humor político (de la correlación de fuerzas, para decirlo "a la antigua").

Bien mirado el asunto, Humala no solo no es Hugo Chávez —eso estaba claro desde tiempo atrás, salvo para los empecinados— sino que tampoco llega al gobierno en las condiciones de Rafael Correa, en Ecuador, quien se dio el lujo de ganar sin lista parlamentaria y después convocar la Asamblea Constituyente; ni es Evo Morales, con un gran movimiento social radical detrás de él. Tampoco José Mujica, con un frente político que tiene más de treinta años de existencia. Ni Lula Da Silva y su potente Partido de los Trabajadores y la experiencia de gobierno a nivel estadual de este partido. A diferencia de todos ellos, Humala se vio forzado a transar con la centroderecha democrática y liberal desde antes de la segunda vuelta; y ya sobre el caballo, ha preferido dejar el centro político para trasladarse a una clara posición de centroderecha. Habrá que esperar para saber si el reciente cambio ministerial alienta su retorno a posiciones moderadas.

LA DESCENTRALIZACIÓN, UNA REFORMA ESTANCADA

Javier Azpur*

Introducción

La concentración del poder económico y político es un componente sustantivo del orden excluyente que ha caracterizado a las clases dominantes en nuestro país. La oligarquía construyó su poder sobre la base de la subordinación creciente del conjunto de la economía nacional a la costa y la metrópoli, y se asentó en Lima como centro articulador. La apertura a la economía mundial y la exclusión racista de las mayorías caracterizó al orden oligárquico, que se mantuvo durante gran parte del siglo XX mediante dictaduras militares que bloquearon los diversos proyectos de modernización y democratización que surgieron desde la economía y la sociedad.

La dictadura militar de la década de 1970 acabó con el régimen oligárquico e impulsó el modelo de sustitución de importaciones, pero fue incapaz de dar forma a una base social y política que enfrentara los problemas de este modelo, los cuales ya se ponían en evidencia en otros países de nuestro continente. La concentración política y económica se incrementó, junto con la centralidad del Estado nacional en el modelo de la industrialización por sustitución de importaciones.

Con el retorno a la democracia a fines de esa misma década, diversos actores retomaron las viejas banderas de la reforma descentralizadora y lograron su inclusión en la Constitución de 1979. Casi una década tardaron los dos gobiernos democráticos del decenio siguiente en culminar el marco normativo que hiciera realidad el proceso.

La experiencia terminó abruptamente, luego de poco más de un año de iniciado, con el golpe de Estado de la dupla Fujimori y Montesinos. El régimen neoliberal, autoritario y corrupto era incompatible con la noción misma de compartir el poder y de concertar las políticas para responder a nuestra diversidad. El fracaso de la regionalización de la década de 1980 e inicios de la de 1990 no se puede entender al margen del contexto caracterizado por una profunda crisis económica, hiperinflación, guerra terrorista contra el Estado y militarización de la estrategia para enfrentarla.

Menos de una década después del cierre de los gobiernos regionales y de su sustitución por los consejos transitorios de administración regional (CTAR) —como parte de un tejido institucional para el control territorial de los sectores afectados por el ajuste estructural—, la demanda descentralizadora retomó presencia de la mano de la resistencia democrática al régimen fujimontesinista, en especial desde los movimientos regionales. Estos, con el consenso de los partidos nacionales, lograron la única modificación sustantiva a la Constitución de 1993 que abrió la posibilidad de dar curso a una nueva experiencia de descentralización.

Se cumple una década desde el inicio de la reforma y un año de gobierno del presidente Ollanta Humala. Es un momento oportuno para

* Coordinador ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana.

hacer un balance. Para ello nos parece adecuado señalar los nudos críticos que forman parte del modelo, así como la herencia que se recibió del gobierno anterior. En ese marco, nos parece legítimo comparar los compromisos asumidos por el presidente Humala y su gabinete en el momento de asumir su mandato, con lo avanzado en estos casi doce meses.

Puntos críticos de nuestro modelo de descentralización

1. La regionalización como un proceso basado en los departamentos fue una respuesta al modelo que se definió en el Congreso a fines de la década de 1980, que generó serios problemas para la viabilidad de la reforma, como la resistencia de diversos grupos territoriales a esta forma de integración. En este nuevo intento descentralista se señaló el referendo como el camino para la conformación de regiones. Sin embargo, este procedimiento se demostró insuficiente para hacer realidad una demarcación política más cercana de los espacios geoeconómicos en los que se estructura el territorio nacional. La propuesta no contaba con una estrategia para su implementación. Tampoco se valoró adecuadamente la relevancia, aunque muy heterogénea, de la identidad departamental. La ausencia de dirigencias políticas territoriales se convirtió rápidamente en un factor de resistencia a la integración territorial.

2. La desvinculación de la reforma descentralista de un proceso de ordenamiento territorial ha dificultado la posibilidad de trascender la dimensión política y administrativa de la reforma para vincularla a los procesos económicos, sociales y culturales existentes en nuestra diversidad territorial. No se puso en el centro de la discusión el cierre de las profundas brechas que nos caracterizan como sociedad.

3. La conformación del Centro Nacional de Planificación (Ceplán) demoró casi siete años desde el regreso a la democracia y prácticamente no hay avances hacia el sistema nacional definido en la ley. Este vacío hizo más compleja la articulación de los tres niveles de gobierno y concentró la relación con los gobiernos subnacionales en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En general, la descentralización produjo o demandó un conjunto de transformaciones que no fueron acompañadas de un proceso integral de reforma o modernización del Estado. Los diversos anuncios —e incluso las leyes planteadas con ese objetivo— no han modificado en nada sustantivo la estructura heredada del fujimontesinismo.

4. La ambigüedad en la asignación de funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno, así como la ausencia, hasta el día de hoy, de un cálculo de los costos que implica cada uno de los procesos de gestión de la Administración Pública, llevó a una transferencia burocrática que dejó de lado la definición de enfoques y mecanismos que se orientaran a mejorar la calidad de los servicios y de las políticas. Se desaprovechó así la potencialidad de contar con instancias de gobierno cercanas a la gente. En el momento de iniciar la reforma se carecía de un modelo de gestión descentralizada del Estado que sirviera de referencia para la asignación de competencias y, sobre todo, para facilitar la complementariedad y la colaboración entre los distintos niveles de gobierno.

5. El diseño de la reforma no abordó de manera integral la necesaria descentralización fiscal. Al ya señalado desconocimiento de los costos de los procesos de gestión del Estado se sumaba la carencia de criterios e indicadores para una asignación previsible y ordenada de la asignación de los ingresos fiscales entre los tres niveles de gobierno. Con ello se limitó más la capacidad de gestionar con perspectiva de mediano plazo, y se consolidó el poder discrecional del MEF en la asignación de los recursos, así como su control sobre los gobiernos subnacionales. La burocracia del MEF ha tenido éxito en bloquear los cambios en este aspecto durante toda la década.

6. El diálogo y la concertación entre la sociedad y las instancias subnacionales de

gobierno fue un componente innovador de la reforma, sobre todo si tomamos en cuenta que nuestra cultura política se caracteriza más bien por la ausencia de transparencia hacia la sociedad y los ciudadanos. La rigidez de las instancias de participación, el excesivo reglamentarismo de los procesos, así como el desconocimiento de las ya existentes y múltiples experiencias locales, son problemas presentes desde el diseño de la descentralización. No obstante, el problema de fondo es que nuestra clase política carecía de la convicción necesaria para avanzar en esta tendencia democratizadora, a lo cual debemos agregar la crisis de la representación política que se ha profundizado en la década.

7. El fracaso del referendo del 2005, cuando de 22 departamentos solo en uno se aprobó la integración de dos o más departamentos en una región, marcó el fin de la primera etapa de la reforma. Era una oportunidad para hacer una revisión integral del proceso e incorporar ajustes a partir de lo aprendido. Esta fue la posición de diversos sectores e instituciones comprometidas con la idea de cerrar el largo ciclo del centralismo en nuestra historia y avanzar hacia un sistema de gobierno más cercano a la gente. Lamentablemente, el gobierno del presidente Toledo llegó agotado al final de su mandato y carecía del convencimiento para poner el tema en el debate nacional. Como veremos a continuación, el segundo gobierno aprista se propuso más bien —y llevó a la práctica— una regresión en este terreno.

La herencia

El nuevo gobierno heredó una situación de estancamiento de la reforma descentralista. La voluntad de concentrar el poder fue un componente del proyecto de gobierno del segundo mandato aprista, el cual se encubría con anuncios y frases grandilocuentes sobre la reforma.

En los hechos se implementó una política sistemática para bloquear cualquier avance y se crearon las condiciones para la regresión centralista. Esta orientación explica la negativa sistemática del gobierno nacional y de la mayoría del Congreso para aceptar un diálogo político y programático que permitiera hacer un balance serio del proceso y definir una estrategia orientada a romper los nudos críticos que se pusieron de manifiesto en la primera fase de la reforma.

Así, mientras se anunciaba la transferencia de todas las funciones y competencias a los gobiernos subnacionales, se creaban programas especiales y paralelos, manejados por el Ejecutivo, en los que se concentraban los recursos para nuevas iniciativas. Asimismo, a los gobiernos regionales y locales se les limitaban los recursos financieros y el personal necesario para la adecuada gestión de las competencias, e incluso se transferían funciones que nunca fueron ejercidas por los sectores y que, por tanto, carecían de recursos.

En el mismo sentido, y salvo excepciones, los ministerios se negaron invariablemente a definir en forma concertada el rol de cada nivel de gobierno en los procesos fundamentales de la gestión pública, con lo cual se les otorgó un amplio manejo discrecional de las decisiones políticas y de gestión. Por ello no es extraño que el avance sea muy limitado en lo que se refiere a la descentralización de los recursos fiscales.

Fue evidente la decisión de preservar el poder absoluto adquirido por el MEF desde la década del fujimontesinismo. La estrategia mediática presentaba como un logro del gobierno la mayor disponibilidad de recursos de inversión para los gobiernos regionales y locales, pero estos eran producto de leyes anteriores al gobierno aprista, como el Foncomún (para los gobiernos locales) o las del canon y regalías (para una parte de los gobiernos subnacionales).

En los cinco años de gobierno, Alan García incrementó la concentración del gasto. A esto se añade que el MEF mantuvo el control administrativo de las inversiones mediante diversos mecanismos y procedimientos abiertamente violatorios de la autonomía económica que la Constitución y las leyes otorgan a los gobiernos regionales y locales. La negativa de vincular al

incremento de la inversión una mayor disponibilidad de recursos para el gasto corriente y de servicios fue parte de la misma orientación.

La fresa de la torta en este terreno ha sido la oposición del MEF para avanzar hacia una efectiva descentralización fiscal que acabara con la discrecionalidad en la distribución de los recursos y facilitara una adecuada vinculación entre planeamiento, resultados y asignación de los recursos. Es obvio que esta política dificultó la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales, lo cual fue aprovechado por el gobierno y los sectores más conservadores del país para llevar adelante una campaña persistente contra estos. A pesar de todo, los gobiernos regionales y locales incrementaron de manera significativa su capacidad de inversión.

El proceso de descentralización puso en la agenda nacional el retorno de la planificación. Lamentablemente, el avance en este terreno fue insuficiente y puso en evidencia una clara reticencia del gobierno central y de gran parte de la representación política frente a este tema.

Durante los cinco años del gobierno de Alejandro Toledo apenas se logró formular la ley de creación del Ceplán y del sistema de planificación, a la cual el gobierno aprista le retiró varios aspectos que eran sustantivos para su consolidación. Alan García se demoró dos años en nombrar al presidente del Ceplán, instancia que se transformó en promotora del debate y el diálogo, pero no tuvo ninguna capacidad para marcar el rumbo de la acción del Estado en el mediano y largo plazo, ni para establecer la necesaria priorización del corto plazo. En este marco, no es de extrañar que al culminar el gobierno anterior fuera nulo el avance en lo que se refiere al ordenamiento territorial, a pesar de su relevancia para que la planificación estratégica tenga sentido y posibilidad de orientar la gestión.

Tampoco llama la atención que el gobierno de Alan García careciera del mínimo interés por avanzar hacia la regionalización, planteada en el marco normativo como la segunda etapa de la reforma descentralista. El fracaso del referendo del 2005 mostró el agotamiento del proceso definido en el marco legislativo del proceso. Sin embargo, en vez de hacer un balance y marcar un nuevo rumbo, se abandonó el tema; con lo cual, en la práctica, se apostaba por la continuidad del departamento como espacio de referencia.

A pesar del reiterado señalamiento de diversos sectores sobre la necesidad de trabajar con seriedad un plan nacional de regionalización y ordenamiento territorial, la respuesta del gobierno nacional y el Congreso fue el absoluto desinterés en este tema. Se dejó a su suerte a las juntas de coordinación interregional (JCI) y se bloquearon los diversos intentos por avanzar en la implementación de grandes proyectos de inversión para la articulación territorial. Los limitados avances de estas instancias, incluido el de dotarlas de una ley específica, han sido producto de la acción de los gobiernos regionales.

Si tomamos como referencia estas dimensiones, a las cuales podríamos agregar otras como la participación ciudadana o la coordinación intergubernamental, podemos afirmar que el gobierno del presidente Alan García llevó adelante una estrategia para concentrar el poder y no se avanzó más en ese sentido solo debido al riesgo político que significaba explicitar esta opción por la regresión del proceso de descentralización.

La propuesta y la práctica de Gana Perú

Desde hace varios años diversas instituciones y estudiosos del proceso de descentralización señalan con preocupación el escenario de estancamiento y, en muchos casos, de regresión centralista. Fue interesante por ello que las propuestas del Plan de Gobierno y de la Hoja de Ruta del actual gobierno abordaran temas críticos de la agenda descentralizadora. Más importante aún fue que muchas de estas líneas de política se ratificaran en la presentación del Programa de Gobierno al Congreso en agosto del 2011.

En el Plan de Gobierno se afirma la necesidad de sustentar la reforma descentralista en una nueva articulación de la estructura del Estado y de la gestión de los recursos públicos

en función de nuestra diversidad territorial. Este enfoque abre interesantes posibilidades para enfrentar los nudos críticos de la reforma, así como para vincular su dimensión política y administrativa con el desarrollo económico, social y cultural de nuestros territorios. Este enfoque territorial de la descentralización fue confirmada en la presentación del Programa de Gobierno al Congreso.

Un aspecto importante para el enfoque territorial de la descentralización es la existencia de capacidades y de un marco institucional fuerte para la planificación, sin duda desde el Estado, pero también desde la sociedad. Este objetivo forma parte de la propuesta de gobierno del presidente Humala y fue ratificado en el mensaje del gabinete Lerner ante el Congreso.

Durante los primeros meses de gobierno se plantearon iniciativas orientadas a fortalecer el Ceplán y replantear la propuesta formulada por el gobierno anterior, como el Plan Nacional al 2021. Sin embargo, hasta el momento no se cuenta con una propuesta de reforma y de fortalecimiento institucional del Ceplán como autoridad efectiva de la planificación del Estado en sus distintos niveles. Tampoco se conocen planteamientos para modificar el rol del conjunto del gobierno nacional, en particular del MEF, en relación con un marco institucional fuerte para el planeamiento. La conformación del Sistema Nacional de Planificación no está en la agenda gubernamental, lo cual hace difícil cumplir con el anuncio de articular los tres niveles de gobierno en la formulación de planes, estrategias y programas.

En los hechos, el MEF asume un rol en este ámbito con los denominados *programas estratégicos* y *programas presupuestales*. Se plantea que la asignación de los recursos se defina en función de resultados, lo cual forma parte de una política anunciada por el gabinete Lerner en el Congreso. Esta aproximación al planeamiento presenta varios problemas, los cuales consideramos que desvirtúan el objetivo anunciado para su aplicación: i) hasta el momento se ha excluido a los gobiernos subnacionales del proceso de definición de los resultados, prioridades y metas; ii) no existen planes territoriales que orienten la definición de resultados y la asignación de los recursos; iii) tampoco se cuenta con la legislación y la institucionalidad necesarias para el planeamiento del territorio; iv) la asignación de funciones y competencias es sumamente precaria e imprecisa entre los tres niveles de gobierno; y v) no existen reglas claras en la asignación de los ingresos fiscales.

En un contexto de estas características es muy complejo avanzar en dotar al sector público de una efectiva capacidad de orientar estrategias de desarrollo que articulen al Estado y la sociedad, mediante marcos institucionales de concertación. El MEF persiste en asumir el rol central en la planificación desde un enfoque centrado en la asignación de los recursos fiscales, con lo cual se pierde su carácter integral e integrador de las dimensiones política, institucional, económica y social.

Es cierto que esta tendencia no se inició con el actual gobierno sino que viene desde el fujimorismo, pero también lo es que el MEF ha continuado la orientación del gobierno anterior e incluso ha ampliado el porcentaje de los recursos para los programas, sin abordar los problemas señalados. Esto convierte a las instancias subnacionales de gobierno en entes ejecutores y no en efectivas instancias de gestión del territorio.

Una de las preocupaciones planteadas en el programa del actual gobierno son las profundas brechas territoriales que nos caracterizan. Una de las respuestas que se plantean es el ordenamiento territorial como condición indispensable para la planificación del desarrollo y para el uso adecuado del territorio. Se indica correctamente que este proceso es clave para enfrentar democráticamente lo que denominan *incremento de las tensiones territoriales*. La propuesta de avanzar en el ordenamiento territorial fue ratificada en la presentación del Programa de Gobierno ante el Congreso.

Lamentablemente, a un año de gobierno, no se ha presentado al Congreso ni al debate público un proyecto de ley sobre ordenamiento territorial y tampoco se conoce de la existencia de un plan para avanzar en esta orientación. Esto lleva a que, en la práctica, se sigan

tomando decisiones que impactan en amplios sectores de nuestro territorio, como los megaproyectos mineros y de infraestructura, sin este instrumento fundamental para la gestión. El único criterio que parece importar es la promoción de la inversión, objetivo al cual, en la práctica, se subordinan todas las demás dimensiones. La autorización masiva de concesiones mineras y de hidrocarburos, la superposición de usos sobre áreas protegidas o la aprobación de la hidroeléctrica de Inambari inundando una amplia franja de la carretera interoceánica, son solo una muestra de la persistencia de una visión sectorial y unilateral en la toma de decisiones.

La regionalización es otro tema presente en el plan que fue ratificada en la presentación del programa ante el Congreso. El planteamiento de dar forma a espacios territoriales de planificación que trascienden e integran los actuales departamentos nos parece un punto de partida interesante. En este terreno se dieron pasos para el trabajo coordinado con las juntas de coordinación interrregional alrededor de proyectos de inversión denominados *articuladores del territorio*.

Asimismo, se buscó vincular la regionalización al plan de ordenamiento territorial. Fueron pasos positivos que perdieron relevancia con el gabinete presidido por el primer ministro Óscar Valdés. No se impulsaron cambios en los términos y condiciones existentes para la acción efectiva de las JCI. Lo que más resalta en este terreno es el bloqueo para definir a estas instancias como ejecutoras de proyectos, traba impulsada fundamentalmente por el MEF.

En lo que se refiere a la gestión descentralizada, la propuesta de gobierno pone el acento en la necesidad de replantear el proceso de transferencia de las competencias, orientación que no figura explícitamente en el programa de gobierno presentado en el Congreso. Se señala correctamente el desencuentro entre las funciones transferidas y los recursos asignados, así como los mecanismos que promueve el Gobierno nacional y que debilitan la autonomía de los gobiernos subnacionales. Un vacío significativo en este análisis es que no se explicita la necesaria reforma institucional de los tres niveles de gobierno, aspecto en el cual diversas regiones y municipalidades han hecho esfuerzos importantes de reforma.

Más allá de los planteamientos no parece existir una política clara en este aspecto. La gran mayoría de los sectores carece de una matriz de distribución de competencias, no existe un balance serio del desordenado y burocrático proceso de transferencia implementado por el gobierno anterior, se carece de una estrategia para el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y, finalmente, no hay claridad sobre las reformas al Estado que se propone impulsar el gobierno.

En lo que se refiere a la descentralización fiscal, a pesar de ser un tema planteado en la presentación del gabinete ante el Congreso, el avance es aún muy limitado. Se ha conformado una comisión intergubernamental que retoma el trabajo de los acuerdos adoptados el 2010 por una instancia similar, lo cual es un paso en la dirección correcta. Sin embargo, no existe claridad sobre los planteamientos que tiene el MEF en relación con esta reforma, en lo que a ingresos, gastos y transferencias se refiere. Existen dudas importantes sobre la voluntad de concertar e implementar cambios en la formulación y la gestión del presupuesto público del 2013. Un indicador de la persistencia de la tendencia centralista en este terreno es el mantenimiento de los mismos pesos de cada nivel de gobierno en el presupuesto, medidos porcentualmente, así como la negativa del MEF a incrementar los gastos corrientes en relación con el incremento de la disponibilidad de recursos de inversión.

Desde una perspectiva general consideramos que, luego de casi un año de gobierno, no se ha producido ninguna modificación significativa en el proceso de descentralización. En aspectos sustantivos no se ha pasado del enunciado y en varios otros temas se abandonaron iniciativas que eran interesantes para enfrentar los nudos críticos de la descentralización. Hasta el momento tenemos más bien la continuidad de la estrategia y de las políticas del gobierno anterior. Es lamentable que se dejen de lado las propuestas que se trabajaron en el Plan de Gobierno para la reorientación del proceso. Y es sin duda preocupante, dado el estancamiento de la

reforma y la tendencia a la recentralización del poder que heredó el presidente Ollanta Humala.

Y sin embargo se mueve

La campaña sistemática contra los gobiernos regionales, implementada de manera concertada y desde hace varios años, por el gobierno nacional, los medios de comunicación y un amplio sector de parlamentarios, tiene como objetivo legitimar el estancamiento de la reforma y, de darse las condiciones, acotarla a una mera desconcentración para la gestión de los recursos y la implementación de las decisiones del gobierno nacional.

Para los que se suman al discurso contra la descentralización, quienes afirmamos la potencialidad de la reforma, la urgencia de una revisión integral de la misma y la construcción de un acuerdo nacional sobre una hoja de ruta para su reorientación, somos idealistas que no entendemos la realidad ni las trabas insalvables que esta plantea a un cambio político democratizador. No queda claro si piensan que debemos regresar al viejo centralismo y concentrar las decisiones en el gobierno y la representación nacional. Suponemos que los consideran más eficientes para enfrentar los serios problemas sociales, institucionales y económicos que tenemos por delante.

Podríamos señalar diversos estudios que nos muestran que, más allá de algunas islas vinculadas a la implementación del modelo neoliberal, tenemos un Estado central profundamente ineficiente y corrupto, cuyo desempeño está por debajo de la mayoría de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, podemos recordar que en las décadas previas a la reforma descentralizadora fue justamente el régimen centralista en lo político y lo económico el que nos llevó al quiebre de la democracia y a una de las crisis económicas más profundas de nuestra historia republicana.

No obstante, para mostrar la potencialidad de la descentralización es mejor identificar sus avances, a pesar de la estrategia sistemática de bloqueo que aplica el gobierno nacional, así como de la negativa de la clase política a concertar en serio un nuevo pacto para la reorientación y el relanzamiento de la descentralización.

De manera rápida queremos señalar algunos aspectos que nos parecen relevantes:

- Los gobiernos regionales y municipales han incrementado en los últimos años su capacidad de inversión en un promedio anual cercano al 40%, con lo cual han más que cuadruplicado el gasto en este terreno. Pero no solo es un asunto de cantidad, sino que la propia información oficial nos muestra que sus prioridades han sido la educación, la salud, la agricultura y la infraestructura vial, sectores de gran importancia para enfrentar el desafío de la enorme brecha en infraestructura que tenemos como país.

- Las iniciativas de reforma institucional para superar las deficiencias de una estructura construida por la yuxtaposición de diversos marcos institucionales evidencian la voluntad de reforma de estas instancias. Asimismo, los avances en áreas específicas de la estructura de los gobiernos regionales, como son los centros de planificación regional y el fortalecimiento de las gerencias de inversiones, o cambios más integrales, como la redefinición de las gerencias regionales en función de las prioridades de sus proyectos de gobierno.

- El impulso de los gobiernos regionales y locales a las juntas de coordinación interregional y a las mancomunidades, así como la creación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), junto al fortalecimiento de las asociaciones municipales como la Asociación de Municipalidades (AMPE) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (Remurpe), muestran el interés y la preocupación por avanzar hacia la conducción concertada del proceso. Su permanente búsqueda de espacios de diálogo, su esfuerzo sostenido por formular propuestas en ejes claves de la reforma, así como su participación en todas las instancias de coordinación intergubernamental promovidas por los ministerios ratifican esta visión y decisión política.

- A pesar de los problemas que hemos indicado en relación con la transferencia de competencias y su desvinculación de la asignación de los recursos humanos y financieros adecuados, constatamos la existencia de un gran número de iniciativas y proyectos innovadores en educación, salud y agricultura. Asimismo, comprobamos la conformación de instituciones orientadas a incrementar la competitividad, a promover las inversiones y las asociaciones con el sector privado en un significativo número de regiones. Las coordinaciones para la viabilidad de estas iniciativas han provenido más de la acción de los gobiernos regionales que de la existencia de políticas del gobierno nacional.

- Los procesos de zonificación económica y ecológica en cinco gobiernos regionales, así como la promulgación de ordenanzas sobre ordenamiento territorial en otros tantos evidencian la creciente importancia que tiene este componente fundamental para la planificación, la gestión sostenible de los recursos naturales y el impulso de programas de desarrollo territorial. Lamentablemente, como ya se ha señalado, en este terreno la presencia del gobierno nacional es prácticamente nula.

- La constatación de que 340 mil ciudadanos han participado en los presupuestos participativos a nivel regional y local, así como los avances en la transparencia y el acceso a la información muestran que estos cambios en el sistema político han logrado mantenerse en el nivel subnacional y han generado una base desde la cual se debe seguir trabajando por revertir la cultura política basada en la exclusión y para aportar a la necesaria reforma de un sistema marcado por la profunda crisis de la representación política.

Sin duda hay otros ejemplos de cambios y avances en un contexto de resistencia a la reforma de parte de sectores económicos y políticos muy poderosos. Estos ejemplos nos muestran que es desproporcionado y prematuro anunciar el fracaso de la descentralización. Caer en el escepticismo constante no ayuda a realizar una reflexión a fondo sobre lo vivido en la década.

En su mensaje al Congreso, así como en la presentación del nuevo gabinete probablemente en el mes de agosto, el presidente Humala tiene la oportunidad de retomar sus propuestas de campaña y de inicio de su gestión para relanzar el único proceso de reforma del Estado de los últimos decenios. Dicen que la esperanza es lo último que se pierde.

LAS POLÍTICAS DEL PRESIDENTE OLLANTA HUMALA EN RELACIÓN CON LA MINERÍA Y LOS HIDROCARBUROS: LA VERSIÓN PERUANA DEL NEOEXTRACTIVISMO LATINOAMERICANO

Carlos Monge*

Las políticas del gobierno de Ollanta Humala en relación con la minería y los hidrocarburos son la versión peruana del neoextractivismo latinoamericano.[1] En efecto, introducen cambios más o menos importantes en las reglas de juego generales (ley y reglamento de la Ley de Consulta) y en las políticas específicas relativas a la minería (más rentas) y los hidrocarburos (gas para el mercado interno y relanzamiento de Petroperú). Pero siempre en el marco de una gran continuidad: las industrias extractivas siguen siendo el motor del crecimiento al que se subordinan todas las otras políticas públicas.

La Ley de Consulta: la difícil consulta sobre cómo consultar

Una de las primeras medidas del nuevo Congreso de la República que inició sus funciones en julio del 2011 fue la aprobación de la Ley de Consulta. El anterior Congreso había aprobado el proyecto de ley presentado por la Defensoría del Pueblo con respaldo de las organizaciones nacionales indígenas después del conflicto de Bagua. Pero el Ejecutivo lo observó y el Congreso no insistió, con lo que en la práctica se trasladó la responsabilidad de su aprobación al nuevo gobierno. Con su promulgación el 6 de septiembre del 2011, muy al inicio de su gestión, el gobierno de Ollanta Humala parecía anunciar una firme voluntad de establecer nuevas reglas de juego para las industrias extractivas.

Sin embargo, el proceso de consultas para la elaboración del reglamento de la ley —coorganizado por el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Indepa) y las organizaciones indígenas integrantes del llamado Pacto de Unidad—[2] ha sido muy conflictivo y ha culminado en una ruptura entre Aidesep, Conacami, la CNA y el gobierno, con una minoría —CCP y Conap— apoyando la reglamentación hasta el final, con la esperanza de que se consideren por lo menos algunos de sus planteamientos.

Al momento de redactar estas líneas, el Reglamento de la Ley de Consulta había sido finalmente promulgado por el Poder Ejecutivo, pero sin incluir las propuestas de la CCP y la Conap, mientras que Aidesep, Conacami y la CNA denunciaban el íntegro del proceso, incluida la ley que al inicio habían apoyado, y

* Coordinador Regional para América Latina, Revenue Watch Institute.

1 Sobre el extractivismo, el neoextractivismo y el postextractivismo, véase Eduardo Gudynas, *10 tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo*, Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Desarrollo Sustentable (Clades), 2009, así como artículos de varios autores en Eduardo Gudynas y Alejandra Alayza (editores), *Transiciones. Post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*, Lima: Red Globalización con Equidad y Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes), 2011.

2 Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep), Confederación Campesina del Perú (CCP), Confederación Nacional Agraria (CNA), Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (Conacami), a las que se sumó la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap) por invitación del gobierno.

amenazaban con llevar el debate a las cortes internacionales.[3]

Se pasa ahora a la implementación de la nueva norma, proceso que ha de ser largo y complejo porque el Estado carece de los procedimientos, los recursos humanos y la cultura mínima para hacer de las consultas un hecho de la vida cotidiana. Por su parte, las organizaciones indígenas y sus bases regionales y locales —además de llevar o no el asunto a las cortes internacionales— tendrán que definir su posición práctica frente a las diversas instancias del Estado que inicien procesos concretos de consulta sobre normas, políticas y proyectos que tengan impacto en las poblaciones indígenas.

Ya se escuchan además las voces de quienes sienten que la ley restringe la consulta a las "poblaciones indígenas" y deja de lado a otros sectores de la población, sobre todo a aquella rural costeña y de la sierra norte, que sin ser indígenas también tienen conflictos con grandes proyectos mineros y de hidrocarburos e igualmente reclaman mecanismos para ser consultados.[4]

Entonces, si la expectativa era que la Ley de Consulta serviría para disminuir la conflictividad social en torno a los grandes proyectos con impacto en la población indígena, queda claro que, al menos en el corto plazo, esto no será así.

Las políticas mineras: las herencias de Ollanta Humala

El combate contra la minería informal/ilegal: abriendo una caja de Pandora

El crecimiento sin precedentes del precio del oro, la pobreza sostenida en la sierra rural, la mejora de las vías de comunicación, la dejadez absoluta del Estado y la complicidad del gran capital se han dado la mano para generar la catástrofe ambiental y social causada por la minería informal o ilegal que hoy se vive en Madre de Dios y, en menor escala, en otras regiones del Perú.

El combate contra esta minería se colocó en la agenda durante el gobierno del presidente Alan García, pero con el actual gobierno se ha fortalecido y complejizado al incluir decretos que criminalizan la actividad, estrategias para formalizar a un sector importante de la misma en territorios seleccionados, y acciones policiales y militares directas contra las mafias y sus dragas, símbolos visibles de la minería informal/ilegal.[5]

Sin embargo, hay crecientes evidencias de la complejidad del tema dada la participación de mafias que controlan esos territorios y esas actividades, y de sectores de la élite económica y política nacional que proveen capital, canales de comercialización y protección política a los mineros informales/ilegales. Recientes investigaciones periodísticas dan cuenta de estas relaciones entre minería ilegal, mafias y élites: el hijo político de la dueña de Huepetue, conocida como La Goya, ha sido gerente de la Volvo para la zona; esta misma empresa y la Ferreyros son grandes abastecedoras de maquinarias en el lugar e incluso han proporcionado financiamiento a los empresarios locales. El director general de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas era —hasta su renuncia, hace poco, después de ser denunciado— el principal comercializador de oro ilegal de la zona.[6]

¿Será capaz el gobierno de enfrentar a estos sectores de la élite empresarial y política con la misma firmeza con que ahora dinamita dragas y detiene a empresarios locales del oro ilegal? El funcionario en cuestión renunció la misma mañana en que se publicó la noticia

3 Ver posición de Aidesep y otras organizaciones sobre la ley y el reglamento, disponible en <www.aidesep.org.pe>.

4 Ver pronunciamiento de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (Remurpe), disponible en <www.remurpe.org.pe>.

5 Decreto Supremo de Ministerio del Ambiente, 16 de marzo del 2012.

6 Véanse reportajes sobre estos temas en *Revista Poder*, Lima, febrero del 2012 y el diario *El Comercio*, Lima, 31 de marzo del 2012.

periodística, pero hasta el momento de escribir estas líneas el ministro Merino seguía en el cargo sin siquiera pedir disculpas por haber nombrado a semejante funcionario; las empresas acopiadoras y exportadoras continuaban operando; y las empresas Volvo y Ferreyros, así como la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), que las agrupa y representa, permanecían en silencio. Mala señal.

Los aportes adicionales: no son tantos como se dice, la mayor parte va al gobierno central y vienen con fuertes condiciones

Después de la aprobación de la Ley de Consulta en el Congreso Nacional y su promulgación por el Poder Ejecutivo, la negociación de un aporte fiscal adicional por parte de los empresarios mineros pareció ser la segunda manifestación de una sustancial redefinición de las reglas de juego del sector extractivo en el Perú por parte del nuevo gobierno.

Sin embargo, hay dudas sobre las cifras. Se anunciaron tres mil millones de soles adicionales, resultantes de un gravamen para las empresas con estabilidad tributaria, un impuesto extraordinario para las empresas sin estabilidad tributaria y una nueva metodología para estimar las regalías mineras. Pero todos estos pagos ahora se consideran costos y, por tanto, se toman en cuenta al determinar la base de la estimación del impuesto a la renta. También queda sin efecto el óbolo voluntario de unos 500 millones de soles al año. Y para empeorar todo, se camina hacia una recentralización del presupuesto, pues estos nuevos pagos van al gobierno central, mientras que un menor impuesto a la renta disminuye el canon, que está dirigido a las regiones y los municipios.[7]

Ahora queda claro que este aporte adicional era el precio que los empresarios mineros pagaban para lograr la viabilidad política de proyectos como Mina Conga y otros, cuestionados por las poblaciones locales. Las declaraciones presidenciales respecto de que Conga es necesaria para la "gran transformación" en pleno conflicto con las poblaciones y autoridades locales y regionales cajamarquinas en torno a este cuestionado proyecto, resume bien las relaciones entre ambos temas.[8]

En la medida en que no existe un mecanismo de transparencia sobre estos aportes, no se sabe en realidad cuánto más vienen aportando las empresas ni qué impacto tendrán esos aportes sobre la determinación del impuesto a la renta una vez descontados como gastos. Tampoco en qué se están gastando los recursos que el Estado está recibiendo por este concepto.

En suma, más dinero, pero no tanto como el que se anunció, y gestionado de manera más centralista y con menos transparencia.

DoeRun y La Oroya: poniendo a prueba la paciencia de los trabajadores y del Estado

El complejo metalúrgico de La Oroya, hasta entonces propiedad de la estatal Centromín Perú, se privatizó en 1997. La empresa DoeRun tomó la gestión del mismo comprometiéndose a implementar sucesivas fases de un Programa de Adecuación Medio Ambiental (PAMA) para bajar los altísimos índices de contaminación que existen en esa ciudad, que dañan el medio ambiente y atacan directamente la salud de las personas. Por su parte, el Estado se comprometió a remediar los pasivos ambientales acumulados en décadas de gestión privada y estatal.

DoeRun ha incumplido sistemáticamente sus compromisos relativos al PAMA, aduciendo que los estimados iniciales de los costos estaban mal hechos y que sus costos reales eran más altos. En todos los casos ha logrado que el gobierno le amplíe los plazos. Por su parte, el

7 Véase al respecto el análisis de Grupo Propuesta Ciudadana disponible en <www.propuestaciudadana.org.pe>.

8 Presidente Ollanta Humala, Conferencia de prensa, 16 de noviembre del 2011.

Estado tampoco ha cumplido con la remediación de los pasivos ambientales. Además, se generaron pleitos entre DoeRun y sus acreedores, lo que originó que se paralizaran las actividades del complejo hace dos años, mientras se resolvía la situación legal de la empresa.

Hoy la empresa está en manos de una Junta de Acreedores. El mayor acreedor es una filial extranjera de la propia DoeRun, pero esta empresa no tiene la mayoría de las acreencias y, en consecuencia, depende de poder convencer al resto de la Junta de Acreedores sobre las bondades de su plan de reactivación. El Plan de Reactivación que ha propuesto incluye una nueva postergación del PAMA y que el gobierno se comprometa a asumir los potenciales pagos que la empresa deba hacer como resultado de demandas internacionales en su contra por daños a la salud de las personas.

El gobierno rechazó esta propuesta y, en su condición de acreedor mayoritario en alianza con los acreedores privados, bloqueó la aprobación de la propuesta hecha por DoeRun y anunció su liquidación.[9] En esta postura, cuenta con el apoyo de la Iglesia y los sectores ambientalistas.

En el campo opuesto, apoyando a la empresa, los trabajadores y la mayor parte de las autoridades regionales y locales reclaman que se inicien de una vez las actividades y se le den a la empresa las facilidades que exige. En el Congreso Nacional ha habido acuerdos multipartidarios en el mismo sentido, en los que han participado incluso parlamentarios del partido de gobierno.

Como en el caso de la minería ilegal, la posición del Ejecutivo parece firme hasta ahora, pero enfrenta una compleja coalición social y política interesada en reanudar las actividades del complejo sin esperar el PAMA y protegiendo a la empresa de eventuales juicios internacionales. Si el Ejecutivo se mantiene firme y DoeRun se niega a reiniciar actividades, la pregunta es si estará este gobierno dispuesto a hacer lo que los anteriores debieron haber hecho desde hace buen tiempo: cancelar la concesión, proceder a una nueva licitación internacional y buscar una empresa más seria que esté dispuesta a cumplir con sus compromisos.

Mina Conga y la gran minería: un gobierno atrapado sin salida

Mina Conga, proyecto minero de la empresa Yanacocha, sociedad entre las empresas Newmont de Estados Unidos y Buenaventura del Perú, se ha convertido en un caso emblemático de la pesada herencia de los gobiernos anteriores, pero también de las opciones estratégicas que el gobierno de Ollanta Humala ha tomado al definir las relaciones entre minería, crecimiento e inclusión social.

Mina Conga —con una inversión de casi cinco mil millones de dólares— es el proyecto minero más grande de la actual cartera (treinta proyectos, por valor de más de 50 mil millones de dólares)[10] y de la historia del Perú. El Ministerio de Energía y Minas aprobó el estudio de impacto ambiental (EIA) presentado por Mina Conga y, en consecuencia, el proyecto se encuentra legalmente expedito para iniciar sus actividades. Pero a fines del 2011 el mismo gobierno le "exigió" a la empresa Yanacocha suspender las actividades en Conga por la resistencia social y política que el plan enfrentaba en la región.[11]

El problema radica en que ni la población ni las autoridades locales y regionales ni un amplio sector de expertos creen en un estudio de impacto ambiental según el cual el fondo arcilloso de las lagunas y praderas a ser impactadas por Mina Conga las hace impermeables, por lo que en realidad no tienen una función en el sistema hidrológico del que son parte las cuencas medias y bajas y sí se pueden usar

9 Véase <http://www.rpp.com.pe/2012-04-12>.

10 Disponible en <www.minem.gob.pe>.

11 30 de noviembre del 2012, disponible en <www.elcomercio.pe>.

como basureros para los residuos tóxicos del proyecto.

Contribuye a la desconfianza que el propio Ministerio de Energía y Minas (Minem) sea el que haya evaluado y aprobado el EIA, pues siempre se ha puesto del lado de Yanacocha en sus conflictos con la población y las autoridades locales y regionales, y porque todos entienden que su rol es promover la inversión y no proteger el medio ambiente o defender las decisiones de la gente.

A estas dudas respecto del proyecto y su EIA se suma la pésima imagen de la empresa Yanacocha en Cajamarca: compra abusiva de tierras a los campesinos al inicio de sus actividades en la provincia de Cajamarca; impactos ambientales directos en perjuicio de las poblaciones rurales locales; intento de ampliar la explotación al cerro Quillish, acuífero de la ciudad, rechazado por la población y las autoridades provinciales; derrame de mercurio en Choropampa sin una respuesta aceptable por parte de la empresa; apropiación del agua de las cuencas abastecedoras, al extremo de que ahora la ciudad se surte de las mangueras con agua reciclada por la empresa.

Con estos antecedentes, una vez culminadas las negociaciones sobre el aporte adicional de las empresas mineras, la empresa Yanacocha se aprestó a iniciar las operaciones y estalló el conflicto con las poblaciones y autoridades locales y regionales, quienes se movilizaron en defensa de las lagunas a punto de ser desaguadas.

Esta historia aún no termina: la población y las autoridades locales y regionales levantaron después la bandera de Conga No Va. El gobierno, por su parte, respondió Conga Va, porque de esa y las restantes inversiones mineras en cartera depende el financiamiento para la inclusión social y la gran transformación como tal. Sin embargo, la oposición social y política local es tan intensa que el gobierno presiona a la empresa para que suspenda el proyecto. Se encargó al Ministerio del Ambiente una opinión técnica sobre el EIA, que ha resultado demoledora contra el mismo, lo que llevó a una crisis política que incluyó la caída del primer ministro Salomón Lerner, ya bastante debilitado. El reemplazo del gabinete Lerner por el gabinete Valdés expresó un endurecimiento del gobierno. Se contrató a tres expertos internacionales para que realizaran un peritaje del EIA y recomendaran mejoras con el fin de aplacar las dudas de la población.

Al momento de redactar estas líneas los peritos entregaban su informe y el gobierno se aprestaba a hacerlo público, mientras militarizaba Cajamarca, particularmente Celendín y Cajabamba, como respuesta a un paro y en previsión de nuevas protestas si el peritaje resulta favorable a Mina Conga.

Ahora bien: como se señala líneas antes, hay una cartera de 29 proyectos más, con un valor por encima de 50 mil millones de dólares, en distintas fases de maduración. Buena parte de ellos va a enfrentar los mismos problemas que Mina Conga: resistencia social por parte de poblaciones y autoridades locales y regionales que temen por el impacto de estas actividades sobre los recursos hídricos de las regiones involucradas, y desconfianza frente a las decisiones sobre los EIA de parte de un Minem percibido como aliado de las empresas, no como protector del medio ambiente o aliado de las poblaciones y las autoridades locales y regionales.

De hecho, ya en Moquegua y Tacna se ha abierto el debate sobre el pedido de las empresas Southern y Anglo American de licencias adicionales de agua para ampliar las operaciones de la fundición de Ilo y las minas de Toquepala y Cuajone y lanzar el proyecto Quellaveco. O si, como lo han señalado los presidentes de ambas regiones, deben buscar nuevas alternativas como la desalinización del agua de mar.

El gobierno del presidente Humala enfrenta, pues, un dilema general en el que Mina Conga es ya un caso emblemático. Su política actual es dar luz verde a los grandes proyectos mineros, más allá de la opinión de los locales y de sus impactos ambientales, para sostener las tasas de inversión y crecimiento,

generar los recursos fiscales que necesita para financiar la ampliación del gasto social y así lograr la anhelada inclusión. No parece, por el momento, dispuesto a un cambio de giro hacia una estrategia general de búsqueda de otras fuentes de renta pública y de exportaciones, que nos hagan menos dependientes de las inversiones mineras.

Gran minería y marcos institucionales: cuando el remedio puede ser peor que la enfermedad

El marco institucional vigente no concede a los gobiernos regionales y locales competencias ni funciones en relación con los grandes proyectos extractivos, pues en el proceso de la descentralización se les transfirió a los gobiernos regionales solamente competencias referidas a la minería pequeña y artesanal; a los gobiernos locales no se les transfirió nada.

De la misma manera, la gestión del sector energía y minas ha ignorado la creación del Consejo Nacional del Medio Ambiente (Conam) primero y del Ministerio del Ambiente después. En efecto, hasta hace muy pocos años el Ministerio de Energía y Minas seguía estando a cargo de la evaluación y fiscalización ambiental, y hasta ahora sigue estando a cargo de la evaluación y aprobación de los estudios de impacto ambiental.

Por su parte, los gobiernos regionales y locales han buscado desde hace tiempo la manera de participar en las tomas de decisiones sobre estos grandes proyectos. En el caso de los gobiernos locales un camino fue la creación de áreas locales de conservación, hasta que una modificación en el reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado eliminó esta figura legal. El otro camino ha sido la organización de consultas vecinales sobre la viabilidad de estos proyectos, tal como ocurrió en Tambogrande y Majaz (Piura) y en Islay (Arequipa).

En el caso de los gobiernos regionales el camino ha sido la puesta en práctica de procesos de zonificación económica y ecológica y de ordenamiento territorial. Sobre esta base, el Gobierno Regional de Cajamarca ha dado el paso de emitir ordenanzas regionales para la protección de las cabeceras de cuenca y declarando inviable el Proyecto Conga.[12] En Moquegua y Tacna, pese a que no tienen competencias formales para hacerlo, los presidentes regionales lideran las mesas de negociación para solucionar la contradicción que se abre entre las demandas mineras por más agua y las necesidades de otros sectores productivos y de consumidores, en un contexto de estrés hídrico.

El tema de fondo es que el actual marco institucional para las decisiones sobre los grandes proyectos de inversión en el sector energía y minas es obsoleto, y no da más. De hecho, cuando el propio gobierno central "exige" a la empresa Yanacocha "suspender" un proyecto que legalmente ya podía iniciar sus operaciones, opera por fuera, no dentro de un marco institucional que no responde a las necesidades del momento. Lo mismo se puede decir del hecho de que el gobierno central participe en mesas de diálogo presididas por gobiernos regionales que, formalmente, no tienen ninguna competencia para intervenir en estos problemas.

En otras palabras, la crisis en torno a Conga y los conflictos actuales y potenciales en distintas zonas del país ponen en evidencia el agotamiento del marco institucional heredado de las décadas anteriores, generando la necesidad de un consenso nacional sobre otro marco institucional. Este nuevo marco no solo debe redefinir las relaciones entre los ministerios del Ambiente y de Energía y Minas, sino también incluir a los gobiernos regionales y locales en la toma de decisiones y replantear las relaciones entre procesos subnacionales de declaración de zona económica exclusiva (ZEE) y de ordenamiento territorial (OT), así

12 Sobre la ZEE y las ordenanzas del Gobierno Regional de Cajamarca véase <www.regioncajamarca.gob.pe>.

como en la entrega de concesiones y la aprobación de EIA desde el gobierno central.

Lamentablemente, las respuestas del gobierno del presidente Humala a estos retos apuntan a empeorar las cosas. En lugar de abrir un debate para incluir a los gobiernos regionales y locales y al Ministerio del Ambiente en un nuevo arreglo institucional para la toma de decisiones sobre los grandes proyectos extractivos, se orienta a refutar la autoridad de los gobiernos regionales y locales para intervenir en estos temas, y a debilitar aún más la ya precaria institucionalidad ambiental.

En efecto, el gobierno central ha cuestionado ante el Tribunal Constitucional las ordenanzas del Gobierno Regional de Cajamarca sobre las cuencas y Mina Conga, y ha anunciado que trasladará del Ministerio del Ambiente a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), y que llevará también hacia la PCM las competencias del Ministerio de Energía y Minas sobre los EIA y del Ministerio de Agricultura sobre la Autoridad Nacional del Agua (ANA), en lugar de trasladarlas al Ministerio del Ambiente, como era la orientación inicial. Más aún, el premier Valdés ha señalado que el problema de base no es una insuficiente descentralización sino la descentralización misma, mientras que en el Congreso Nacional el partido de gobierno da apoyo a iniciativas legislativas que buscan "poner en su sitio" a los presidentes regionales llamándolos *gobernadores* y crear más causales de vacancia de dichas autoridades.

Esta orientación está creando un nuevo escenario de conflicto, esta vez ya no entre poblaciones locales y proyectos extractivos sino entre los gobiernos locales/regionales y el gobierno central, lo cual, lejos de solucionar los problemas, los complejizará más todavía.

Los hidrocarburos: gran continuidad con grandes cambios

El gas de Camisea: nuevas políticas que plantean nuevos debates

El gobierno ha negociado con las empresas del Consorcio Camisea para que el gas del Lote 88 —inmovilizado desde el gobierno de Alejandro Toledo como garantía de los compromisos de exportación a México— se pueda usar ahora para ofrecer energía más barata y más limpia a las empresas, a los hogares y al transporte en el Perú, particularmente en el sur. El anuncio es sin duda prometedor, aunque los efectos no serán inmediatos, pues hay que crear la infraestructura necesaria para movilizar ese gas hacia la costa y también en las mismas zonas sureñas.

Pero eso no se debe confundir con una nueva estrategia energética que determine que todo el gas se destine obligatoriamente al mercado interno, pues las empresas pueden seguir exportando gas si así les conviene y si resuelven de otra manera las garantías requeridas por sus fuentes de financiamiento.

Una consecuencia problemática de la decisión de reorientar todo el gas del Lote 88 hacia el mercado interno, pero manteniendo abierta la opción exportadora, es que se genera una fuerte presión para desarrollar nuevas actividades de exploración y extracción en las selvas del Cusco y de Madre de Dios, zonas de alta sensibilidad ambiental y de residencia de poblaciones indígenas que rechazan estas actividades. La propia empresa Pluspetrol ha reconocido que el Estado peruano les ha pedido que amplíen sus operaciones en el Lote 88, sobrepuesto con la Reserva Territorial Nahua Kugapakori, para poder abastecer el mercado interno y, al mismo tiempo, seguir exportando.[13]

13 *La República*, Lima, 20 de agosto del 2011, disponible en <http://www.larepublica.pe/20-08-2011/ampliacion-de-camisea-es-pedido-del-ejecutivo>.

En la situación actual de conflictividad andina y amazónica en torno a las actividades extractivas, una estrategia de doble destino del gas (mercado interno y mercado externo), que tiene como premisa una ampliación sustancial de las reservas, puede terminar contribuyendo a un aumento sustancial de dicha conflictividad frente a un gobierno central que ya está desbordado en este tema.

Respecto de la movilización de este gas al interior y hacia los nuevos polos petroquímicos de la costa (ver después), se han planteado dos estrategias.

La primera es la del Gasoducto del Sur del Perú, o Proyecto Kuntur, que debe transportar gas para el abastecimiento de las regiones de Puno, Arequipa y Moquegua y los grandes proyectos petroquímicos que se planean en el sur del Perú.

Sobre el tema, ha generado debate el que la empresa norteamericana Conduit haya vendido su 49% de participación en el proyecto Kuntur a Odebrecht, que ya tenía 51%, ya que convierte a esta empresa brasileña en la dueña del íntegro del negocio del gasoducto. La engreída de Alan García es, una vez más, la gran beneficiaria de una decisión del Estado. Pero es cierto también que Petroperú está buscando una participación en este proyecto, lo que puede hacer posible que este monopolio de Petrobras cambie en el corto plazo.

La segunda es la del Gasoducto Virtual, sistema que permitirá llevar gas a los hogares, a las pequeñas y medianas industrias y a los transportistas de las regiones del sur del Perú mientras se construye Kuntur.

El sistema planificado está pensado sobre la base de camiones cisterna que transporten el gas desde la planta de Melchorita, en Cañete, hasta plantas locales de procesamiento que permitan reconvertirlo y distribuirlo localmente. Al respecto, Petroperú ya ha suscrito convenios con Repsol y con el Gobierno Regional del Cusco, y se espera un pronto inicio de este proyecto con una inversión de alrededor de 100 millones de dólares.

Finalmente, está el tema de los nuevos proyectos petroquímicos en el sur del Perú y su relación con el medio ambiente y el desarrollo. Están en marcha al menos tres de estos planes: Nitratos del Perú, del Grupo Brescia del Perú; SigdoKoppers, de Chile, en Pisco; Orica Nitratos del Perú, de la australiana Orica, en Ilo; y Braskem/Petroperú, con viabilidad y ubicación aún por determinar.

El proyecto más avanzado es el de Nitratos del Perú. La planta estará ubicada muy cerca de la bahía de Paracas y su EIA ha sido aprobado por el mismo Ministerio de Energía y Minas que aprobó los cuestionados EIA de Tía María (Islay) y Conga (Celendín), lo que genera una gran desconfianza de parte de pescadores artesanales y residentes locales y ambientalistas de todo el país. Quedan pendientes interrogantes básicas: ¿era indispensable hacer la planta en la entrada misma de la bahía? Con los niveles de rentabilidad de esas inversiones ¿no podían haber planeado una planta más alejada, aun cuando ello supusiese costos algo más elevados? ¿Cuestionó por lo menos el Ministerio de Energía y Minas la ubicación de la planta?

El proyecto Orica, de la empresa australiana del mismo nombre, tiene pendiente resolver el acceso a un terreno de propiedad del Estado en Ilo y está discutiendo su EIA en audiencias con la población local. Por su parte, Braskem y Petroperú han suscrito un memorándum de entendimiento para estudiar la factibilidad técnica y financiera del proyecto, que comenzaría operaciones en el 2018.

En suma, hablando del gas, se han liberado las reservas del Lote 88 para destinarlas al mercado interno, particularmente en el sur; la disponibilidad de este gas y la demanda de los tres grandes proyectos petroquímicos en marcha o en diseño hacen viable el proyecto Kuntur, hoy un negocio monopólico de Odebrecht, y se tiene programado, además, un gasoducto virtual que permita distribuir gas al interior de las regiones del sur.

Pero permanece planteado un debate estratégico de gran envergadura: ¿es la industria

petroquímica la palanca de desarrollo del sur andino rural, indígena, campesino, pobre? ¿Son estas inversiones la clave para su bienestar? ¿Es este el camino de la inclusión? ¿Cuáles son las relaciones entre estas inversiones y el bienestar anunciado para esas mayorías hoy excluidas?

El relanzamiento de la refinería de Talara: ¿a qué costo?, ¿en qué plazo?

Después de su privatización, la estatal petrolera Petroperú quedó a cargo de una cada vez más obsoleta refinería de Talara y de los mercados de distribución y venta de gasolina y derivados que resultaron poco atractivos para la inversión privada. La española Repsol se adjudicó la refinería de La Pampilla, en Lima, y diversos consorcios se repartieron la distribución y venta de gasolinas y otros derivados. Se llevaron la carga y le dejaron "el hueso".

La política del presidente Humala en este terreno se propone la modernización de la refinería La Pampilla, lo que le permitirá incrementar su capacidad de refinamiento y procesar crudos pesados nacionales, ahorrándose el fisco la importación de crudos ligeros que no produce el Perú. Sucede que, en la actualidad, el Perú exporta crudos baratos que no puede refinar y se ve obligado a importar crudos caros —que sus actuales refinerías sí pueden procesar—, situación que cambiaría ventajosamente si la refinería de Talara adquiriera la capacidad de refinar esos crudos pesados.

Esta modernización también elevará los estándares ambientales de la estatal petrolera, disminuyendo los niveles de sulfuro y bajando el octanaje de las gasolinas. Se espera, además, que al avanzar Petroperú en este mejoramiento de sus impactos ambientales, Repsol haga lo mismo con la refinería La Pampilla, con lo que el país perfeccionaría sustantivamente su desempeño en este terreno.

El proyecto se inició tímidamente en el año 2007 y, al contar ahora con el respaldo político y financiero del gobierno central, debe acelerar su implementación para culminar en el año 2016 a un costo estimado de no menos de 2.500 millones de dólares.

La integración vertical: mirándonos en el espejo colombiano

Petroperú está buscando activamente recuperar la participación en actividades de explotación (primero) y de exploración (después) que tuvo antes de su privatización en los años noventa. Persigue su ingreso a estas actividades mediante la asociación con empresas privadas, como parte de una estrategia de desarrollo de capacidades técnicas, humanas y financieras. La modalidad consiste en que se le asigne participación en concesiones petroleras que ya caducan, a manera de socio minoritario del concesionario principal.

Esta estrategia ha causado una reacción adversa en el sector empresarial privado y en la derecha política y mediática. Para ellos se trata de una maniobra veladamente estatista de parte de Petroperú y el gobierno, para desplazar al sector privado. Esta crítica es básicamente ideológica, pues vincula empresa estatal con ineficiencia y corrupción, ignorando la experiencia brasileña (Petrobras) y colombiana (Ecopetrol) de empresas estatales eficientes y competitivas.

Es asimismo una crítica que desconoce que Petroperú está buscando activamente vender acciones en la Bolsa de Valores, con la intención de levantar capital y generar una presión interna de inversionistas privados por mayor eficiencia y transparencia. Para sorpresa de sus críticos, el modelo no es, pues, el de la socialista Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima (PDVSA), de Hugo Chávez, sino el de la conservadora Ecopetrol, de los presidentes colombianos Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos.

Si los temores y cuestionamientos provenientes del empresariado privado y la derecha política eran de esperarse, ahora resulta que Petroperú también enfrenta en Perupetro un escollo que crea tensiones al interior del sector. Perupetro, el ente estatal encargado de

adjudicar los bloques petroleros para exploración o explotación, y de negociar los contratos respectivos, ha cuestionado la estrategia de Petroperú de que se le asigne participación en concesiones a punto de caducar, pues quiere afirmar una estrategia de acceso a las concesiones mediante licitaciones internacionales.

Ciertamente, desde la perspectiva de la transparencia y la maximización de beneficios fiscales inmediatos, es mejor una concesión por licitación que una negociación bilateral. Pero, dado que Petroperú no tiene ni la experiencia ni el capital, sus opciones de ganar una licitación son casi nulas, por lo que esta iniciativa se convierte en un obstáculo para la estrategia gubernamental en este terreno. Habrá que ver quién sale ganando en esta puja interna en torno al ingreso de Petroperú a las actividades de explotación.

La Amazonía como fuente de energía y renta energética fósil

Como hemos visto antes, hay cambios de toda índole en la estrategia energética del nuevo gobierno. Sin embargo, existe también una gran continuidad: el peso de las energías fósiles en la matriz energética nacional y la visión de la Amazonía como espacio de provisión de energía y de la renta que esta genera.

En efecto, se mantienen vigentes los planes energéticos del Ministerio de Energía y Minas que buscan responder al crecimiento de la demanda por energía triplicando la producción de petróleo en la Amazonía, para lo que se sostiene en pie una agresiva política de entrega de concesiones en esa región del país.[14]

De hecho, ya desde el año 2011 el presidente de Perupetro había anunciado la suscripción de seis nuevos contratos petroleros en la Amazonía con la española Repsol YPF, la colombiana Ecopetrol y la británica EmeraldEnergy. A inicios del 2012 la máxima autoridad ha anunciado que esta política continúa y que se suscribirán 30 nuevos contratos, la mayor parte de ellos también en la Amazonía.

A ello hay que añadir la persistencia en el Acuerdo Energético con Brasil, suscrito por los gobiernos de Lula y Alan García, mediante el cual el Perú se compromete a la construcción de varias hidroeléctricas en la cuenca oriental de la cordillera Oriental de los Andes. Aunque no hay nada oficial, se dice que estas serían las de Inambari, Pakitsapango, Tambo 40, Tambo 60 y Mainique 1.

Como queda claro a partir del análisis del Proyecto Inambari —primero de los proyectos considerados—, estas hidroeléctricas serán financiadas por el Estado brasileño y construidas por empresas del mismo país, para satisfacer las necesidades energéticas de Brasil. El Perú asume el costo financiero, ya que debe pagar el capital y los intereses, y el costo social y ambiental.[15]

No hay, pues, variación de la estrategia general que data desde los años setenta, que ve en la Amazonía una fuente de energía, generadora de la renta proveniente de la extracción de petróleo y gas, y de la generación de hidroenergía.

Conclusiones generales

Tarde del 17 de abril de 2012, cuando una primera versión de este texto se redacta. Todo el país se encuentra en tensa espera de la presentación del informe de los peritos contratados por la PCM para presentar aportes al estudio de impacto ambiental de Mina Conga, horas después de que el Tribunal Constitucional declarara la ilegalidad de la ordenanza del Gobierno Regional de Cajamarca que decreta la inviabilidad del Proyecto Mina

14 Ver Claudia Viale y Carlos Monge, "¿Podemos despretrolizar la Amazonía?", en Quehacer 181, Lima, 2011.

15 Ver análisis de impactos sociales y ambientales del proyecto Inambari, disponible en <www.spda.org.pey en www.dar.org.pe>.

Conga. Pocos días antes, la mayoría de la Junta de Acreedores de DoeRun rechazó el Plan de Reactivación presentado por la misma DoeRun, el principal pero no mayoritario acreedor. Todo sucede mientras en Madre de Dios se vive una tensa tregua entre el gobierno y los mineros ilegales en un conflicto que todos saben será de largo aliento.

Y como si fuese poco, hace unos cuantos días la facción senderista del valle del Río Apurímac secuestró a casi cuarenta trabajadores de las empresas Skanska y Construcciones Modulares, contratistas del Consorcio Camisea. En un hecho del que solo existe un antecedente:[16] los senderistas plantearon a las empresas un pago en efectivo, pagos anuales y diversos bienes, desde dinamita hasta ropa.

Mas allá de si las empresas han efectivamente pagado o no —algo que ellas y el gobierno niegan—, la interrogante que se abre es si este es un hecho aislado o si vamos rumbo a una colombianización de las relaciones entre Sendero Luminoso y las empresas gasíferas, en la cual el chantaje permanente a las empresas extractivas se convierte en una fuente permanente de renta para las actividades de esta facción senderista.

No hay duda de que las industrias extractivas están en el centro de la dinámica social y política del país. Lo que no resulta tan claro es si el gobierno cuenta con una estrategia integral para responder a la multiplicidad de frentes que el sector extractivo le presenta.

Hasta ahora, encajando las piezas, subsiste la imagen de un gobierno que propone una continuidad básica (las extractivas como eje del crecimiento y del desarrollo, manteniendo las decisiones en el Ministerio de Energía y Minas), con cambios más o menos importantes (consultas, algo más de renta, más gas para el mercado interno y un relanzamiento de la estatal petrolera).

Como se señaló al inicio, esta suma de políticas se puede caracterizar como neoextractivista ligera, pues cumple con las premisas básicas (continuidad de la dependencia de las *commodities,* pero con más renta para el gasto social interno y relanzamiento de la empresa estatal); sin embargo, en ningún caso este neoextractivismo es tan agresivo como el de Venezuela, Ecuador y Bolivia.

En efecto, se negocia por más renta, pero nada parecido a la nacionalización de la renta, migración de contratos o nacionalización de refinerías impuesta a las empresas en los países vecinos. Se relanza Petroperú, aunque en el marco de un proceso muy cauteloso sobre la base de la asociación negociada con el sector privado, sin imponer nada por la fuerza. Se desbloquea el gas del Lote 88 para el mercado interno, pero manteniendo abierta la opción exportadora. Se lanza la industria petroquímica, pero básicamente por el sector privado con asociación aún tentativa y ciertamente minoritaria de Petroperú.

En este sentido, las políticas frente al sector extractivo son expresión del carácter mismo del gobierno del presidente Ollanta Humala: un discurso nacionalista que se traduce en una continuidad básica de las grandes políticas heredadas de los gobierno anteriores, con modificaciones especificas que mejoran los términos de la participación del Estado en la renta y el sector en general, quedando por confirmar el mejoramiento de las condiciones de participación de las poblaciones locales.

Colofón

Una revisión de este texto, a inicios de agosto del 2012, reclama añadir algunas consideraciones.

Como era previsible, el Informe de los Peritos contratados por el premier Valdez para

16 En el 2003 Sendero Luminoso secuestró a 70 trabajadores de Techint y se ha sugerido desde entonces que la empresa pagó un rescate por su liberación.

revisar el EIA del Proyecto Mina Conga solo sirvió para reforzar las convicciones y los argumentos ya existentes. Para los promotores del proyecto en los medios, el gobierno y el sector empresarial, los peritos confirmaban que el EIA era básicamente correcto. Para quienes se oponen desde la sociedad y los gobiernos regionales, se cuestionó la acción de los peritos al haber sido seleccionados unilateralmente por el gobierno, se realzó que pese a todo encontraron deficiencias en el EIA y/o se apeló a otros peritos que presentaron conclusiones bastante diferentes.

En cualquier caso, los actores del conflicto no se movieron de sus posiciones iniciales y la tensión de mantuvo hasta que una sucesión de hechos termino abriendo un espacio de dialogo. Primero, una nueva movilización general indefinida de las poblaciones y autoridades cajamarquinas forzó al Presidente de la República a hablar al país anunciando que Mina Conga salía adelante pero con cuatro condiciones: cuadruplicar la oferta de agua, respetar 2 de las 4 lagunas, crear un fondo social y generar 10 mil empleos. Luego, el dueño de Buenaventura y socio minoritario de Yanacocha, Ing. Roque Benavides, ignoró públicamente las condiciones anunciadas por el Presidente Humala, lo que volvió a entrampar la situación entre la resistencia social, la cerrazón empresarial y la incapacidad del estado. Hoy día, con una larga resistencia, con cinco muertos de por medio, y con un intento de diálogo encargado a dos sacerdotes de reconocido prestigio, el proyecto Mina Conga sigue entrampado. Todo indica que un referéndum en esas provincias o las elecciones regionales y locales del 2014 definirán por la vía de la política el destino de ese proyecto y, por extensión, el de los proyectos Galeno, La Zanja y Michiquillay.

En el mismo Mensaje a la Nación en el que anunciaba las cuatro condiciones para el relanzamiento del Proyecto Conga, el presidente Ollanta Humala anunció que encargaba a una Comisión Multisectorial encabezada por el premier Valdez y con el ministro Pulgar Vidal en la Secretaría Técnica, la formulación de propuesta de políticas y de normas legales para establecer las bases de una "nueva minería".

Sin embargo, en su Mensaje a la Nación del 28 de julio, el presidente mencionó apenas que la Comisión Multisectorial ya había presentado sus recomendaciones, pero no indicó cuáles eran esas recomendaciones ni cuáles de ellas el Ejecutivo finalmente haría suyas para, efectivamente, establecer las bases de la nueva minería ofrecida por el presidente. Múltiples analistas la han señalado como una de las más notables carencias del Mensaje a la Nación de Fiestas Patrias, pues se pensaba que era la oportunidad propicia para anunciar al país un cambio de rumbo fundamental en el tratamiento de este sector que esta en el centro de los debates nacionales.

No queda claro, al momento de revisar este texto, para cuándo el Ejecutivo terminará de debatir internamente las propuestas de la Comisión ni si se abrirá un debate nacional al respecto para tomar en cuenta los puntos de vista de los empresarios, las autoridades regionales y locales, y la sociedad civil.

Finalmente, lo que sí estuvo presente en el Mensaje a la Nación del 28 de julio fue un cambio sustancial y políticamente explosivo en relación con las políticas de masificación del consumo del gas en el sur del Perú.

Como se ha reseñado antes, este es uno de los pocos temas en los que el presidente Humala parecía mantenerse en capacidad de implementar cambios de importancia: liberar el gas del Lote 88 que las empresas mantenían inmovilizado como garantía de los contratos de exportación, y destinarlo al sur andino mediante el gasoducto del sur para alimentar el consumo de hogares, industrias y medios de transporte, y para alimentar el funcionamiento de proyectos petroquímicos.

Además, PeruPetro denunció a la empresa Repsol por estafar al país al basar su pago de regalías en los precios de gas exportado a México, ocultando que ese gas era después reexportado a otros mercados con precios mucho más altos.

Pues bien, sorpresivamente, en el Mensaje a la Nación se incluyó un párrafo anunciando un cambio drástico en esta orientación: un nuevo ducto a cargo del mismo consorcio Camisea para abastecer un proyecto petroquímico del Grupo Brescia en el sur chico, dejando en el aire el gasoducto virtual, el Proyecto Kuntur, la masificación del consumo de gas barato, y las petroquímicas del sur. En días anteriores, el ratificado ministro de Energía y Minas había despedido al presidente de PerúPetro y a su sucesora inmediata —quienes habían encarado a Repsol por su aparente estafa al país— y los había reemplazado por una persona de su confianza.

Y todo esto en medio de insistentes rumores de paralización del proyecto de renovación de la refinería de Talara, al parecer por presiones de Repsol —dueña de la refinería La Pampilla—, la que se vería obligada a mejorar sus estándares ambientales sin poder compensar esos nuevos costos mediante aumentos en el precio de venta final de la gasolina.

Si efectivamente se consuma este cambio de estrategia en cuanto a la energía en el sur y esta paralización de la inversión en la renovación de Talara, nos encontraríamos ya no ante un abandono de las promesas de la campaña electoral, sino ante una reversión de políticas que ya estaban en curso, quedando claro que también en este tema —como en los anteriores— las iniciativas de cambio están siendo derrotadas por los intereses corporativos que tienen capturado al Estado.

LAS POLÍTICAS AGRARIAS INICIALES DEL GOBIERNO DE GANA PERÚ

Fernando Eguren*

No ha transcurrido aún el tiempo suficiente como para evaluar una política referida a una materia tan amplia y compleja como la agraria. Sin embargo, es posible contrastar los primeros meses del gobierno con lo ofrecido en los planes presentados a los ciudadanos durante el periodo electoral.

De La Gran Transformación a la Hoja de Ruta

Desde el punto de vista de las ofertas para el sector agrario, el primer plan de gobierno de Gana Perú, La Gran Transformación es un documento mucho más interesante que su versión resumida y morigerada de la Hoja de Ruta. No solo es más comprehensivo y ambicioso, sino que considera temas y problemas críticos que suelen ser soslayados por los gobiernos. En lo que concierne a la política agraria, La Gran Transformación no es una propuesta radical, en el sentido de que no 'afecta' a las clases poderosas: no hay ofrecimientos de reformas agrarias ni pone al Estado a competir con el sector privado. Pero lo que sí hace es bastante importante: relievar el papel y la importancia de la agricultura familiar; prestar atención a la seguridad alimentaria; llamar la atención sobre el deterioro de los recursos naturales; desechar el discurso excluyente y extremista del "perro del hortelano" del presidente Alan García. Todas son propuestas razonables y necesarias para cualquier gobierno que considere que su misión es lograr el bien común, pero que, en contraste con la indiferencia y el carácter excluyente de los gobiernos anteriores, podrían parecer a los sectores más radicales de la derecha extrema, expresiones de una nostalgia velasquista.

Referirnos a La Gran Transformación es también una manera de 'medir' la distancia entre las concepciones y las ofertas iniciales con la *realpolitik*; de contrastar las ideas que inspiraron la alianza del Partido Nacionalista con otras organizaciones y personalidades para formar Gana Perú, y con la Hoja de Ruta elaborada entre las dos vueltas electorales. Finalmente, trataremos de hacer un balance de hasta dónde la Hoja de Ruta efectivamente ha guiado las políticas agrarias ya estando en el poder.

El diagnóstico del cual parte La Gran Transformación es la constatación de que las políticas agrarias de los gobiernos anteriores estaban sesgadas en favor de la agroexportación y en desmedro de la pequeña agricultura. Se afirma, en síntesis, que la inversión

* Licenciado en Sociología por la Universidad de Lovaina, Bélgica, con estudios de posgrado en la Escuela Práctica de Altos Estudios de París y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), director de Debate Agrario y La Revista Agraria. Miembro del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) y autor de libros e investigaciones sobre desarrollo rural.

pública es desordenada y prioriza grandes obras de irrigación para privatizarlas luego, dando los ejemplos de Olmos y Majes-Sihuas; que los tratados de libre comercio han consolidado a los agroexportadores; que se evidencia una grave reconcentración de la propiedad de la tierra y la formación de latifundios; que hay una creciente inseguridad alimentaria debido al limitado apoyo del Estado en defensa de la producción nacional y de la pequeña producción; y finalmente, que la gran mayoría de unidades agropecuarias —aproximadamente dos millones— no acceden, y deberían hacerlo, al crédito, a equipos y herramientas, a semillas mejoradas, a riego tecnificado.

Sobre este diagnóstico, las políticas fundamentales planteadas en La Gran Transformación fueron:

- renegociar los tratados de libre comercio;
- reformar y descentralizar la estructura del sector público agrario;
- impedir la reconcentración de tierras y la vuelta al latifundio, para lo cual se establecería en la costa un límite de diez mil hectáreas al tamaño de las propiedades agrarias, en la sierra un límite de mil hectáreas de tierras bajo riego y veinte mil en secano, y en la selva límites variables de acuerdo con la calidad de los suelos y la cédula de cultivos;
- redefinir el rol de Agrobanco a favor de la pequeña agricultura y los campesinos de la sierra y la selva;
- promover el desarrollo local con enfoque territorial por cuencas hidrográficas;
- conservar los recursos naturales y la biodiversidad;
- innovar la tecnología agraria;
- fomentar alianzas con las organizaciones agrarias, y promover la asociatividad y la adopción de los autogravámenes;
- apoyar la infraestructura productiva al servicio de la pequeña agricultura; y
- adecuar la política tributaria a la realidad agraria.

¿Qué propuso la Hoja de Ruta? A diferencia de La Gran Transformación no tiene una estructura sectorial, de modo que no hay un capítulo específico sobre el sector agrario. Pero en la sección "Condiciones para expandir la inversión privada nacional, diversificación productiva y competitividad" aparecen cinco ofrecimientos a los productores agrarios:

- defenderlos de las prácticas de abuso de posición de dominio y de las importaciones de productos subsidiados:
- defender y promover "la biodiversidad y la agricultura, especialmente la orgánica, declarando la moratoria al ingreso de semillas transgénicas al país";
- titular a los pequeños productores agrarios, así como a las comunidades campesinas y nativas; e
- impulsar el desarrollo de la pequeña y mediana producción agraria y agroindustrial, con créditos, asistencia técnica, información sobre mercados, innovación tecnológica, infraestructura productiva y facilidades para la organización empresarial de los agricultores.

Ambos documentos mantienen algunas coincidencias fundamentales: protección de la producción nacional ante la competencia desleal, y un sesgo favorable a la pequeña agricultura, a la agricultura orgánica y a la biodiversidad. Pero fundamentales son también las ausencias: omite compromisos concretos que sí estaban en La Gran Transformación; entre ellos, no se mencionan los tratados de libre comercio, la propuesta de limitar los tamaños de la propiedad ni la adopción de autogravámenes (esenciales para el fortalecimiento de los gremios de productores). Más aún, este compromiso inicial ponía en el primer plano del interés del nuevo gobierno a las comunidades

campesinas y nativas, mientras que la Hoja de Ruta solo hace referencia a la necesidad de titular sus propiedades. Finalmente, deja de lado la propuesta de desarrollo territorial para el desarrollo local, lo que, como veremos más adelante, tiene implicancias para el desarrollo rural de áreas campesinas, sobre todo en la sierra.

En materia ambiental —muy ligada a las condiciones para la producción agraria— hay una notable diferencia entre los planteamientos de La Gran Transformación y la Hoja de Ruta. El primero enumera los principales problemas ambientales: los gases nocivos, la deglaciación, la escasez de agua y la deforestación. En consonancia con el diagnóstico, propone las políticas requeridas para superarlos; entre otras, la identificación de las poblaciones más vulnerables y el diseño de las medidas adecuadas para mitigar los efectos adversos y aumentar su resiliencia; la reducción de gases (que incluye la conservación de los bosques primarios); el incremento de fuentes de energía renovable de pequeña escala en apoyo al desarrollo rural; el aprovechamiento de los saberes y prácticas de los campesinos andinos y altoandinos. En contraste, en la Hoja de Ruta las referencias al tema ambiental y de cambio climático están totalmente ausentes. Los graves impactos de las lluvias de diferentes regiones en los días en que se escribe este artículo (mediados de febrero) —inundaciones y pérdida de áreas de cultivo; destrucción de infraestructura, principalmente vial; pueblos menores arrasados por aluviones— nos advierten del error de continuar ignorando la magnitud de todo lo que el cambiante clima puede producir en el país, especialmente en las áreas rurales. La Hoja de Ruta no solo rebaja los objetivos de una propuesta de cambios que el país requiere urgentemente, sino que cede al cortoplacismo y a la inercia de las políticas rutinarias del pasado, caracterizadas por eludir los problemas socioeconómicos y ambientales de fondo.

La política agraria del nuevo gobierno

Hay que hacer esfuerzos por apreciar cambios en las políticas agrarias. El Ministerio de Agricultura ha continuado con acciones que podríamos llamar 'corrientes', como seguir transfiriendo funciones a los gobiernos regionales y entregarles maquinaria agrícola, otorgar créditos en escalas muy modestas, rehabilitar algunos canales, etcétera, o con programas que vienen de gobiernos anteriores, como el Programa de Alianzas Rurales Productivas en la sierra y el Proyecto de Fortalecimiento de Activos, Mercados y Políticas de Desarrollo Rural en la sierra norte.

Pero propiamente: ¿qué cambios se han iniciado que apunten a impactos macrosociales de mejora de las condiciones de vida de las poblaciones rurales, que dependen principalmente de las actividades agropecuarias? ¿Cómo se expresa la declarada intención política de avanzar firmemente en la inclusión social de las poblaciones rurales en una escala significativa?

Cambios en los discursos, los hay. Se ha abandonado el discurso excluyente del 'perro del hortelano' del gobierno del Apra, y ha sido reemplazado por otro de la inclusión. Pero del dicho al hecho hay mucho trecho: falta saber si el cambio en el discurso se materializa en la realidad.

Una primera dificultad para evaluar la ocurrencia de cambios es que no hay aún una clara definición de qué entiende el gobierno por inclusión. Pareciera que lo esencial es la expansión y mayor eficiencia y eficacia de los programas sociales, cuyos beneficiarios principales son las poblaciones rurales más pobres. Estos programas han sido reubicados en el nuevo Ministerio de Desarrollo e Integración Social, con una conducción tecnocrática que promete ser más profesional que la del Ministerio de la Mujer. Pero conceptualmente son una continuación de los inaugurados en tiempos de Alberto Fujimori: redistribución económica no vinculada al desarrollo socioeconómico. La diferencia parece ser más cuantitativa —más fondos, más cobertura— que cualitativa. Más aún: en la práctica, esta forma de entender la inclusión no es necesariamente un contradiscurso al 'perro del hortelano': este se refería a que los recursos naturales, entre ellos

la tierra, principal activo productivo para la producción agropecuaria, debían estar bajo el control de la gran inversión. Hasta el momento no ha habido en este gobierno cambios en las políticas de redistribución de activos, como veremos más adelante.

Una segunda medida, sin duda favorable a la mayor inclusión de un sector de la población, fue la dación el 6 de setiembre del 2011, a las pocas semanas del cambio de gobierno, de la ley llamada de Consulta Previa a las poblaciones indígenas. La obligación de la consulta no se origina en esta ley, sino en la ratificación por el Estado peruano, en febrero de 1994, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, lo que lo convertía en norma de obligatorio cumplimiento. Con el argumento de que no había una ley que hiciese posible la aplicación de la consulta, se ha incumplido durante dieciocho años. Aún está en debate el reglamento de la ley, y en la discusión se han evidenciado las dificultades de precisar quién es indígena y quién no (¿lo son los comuneros andinos, o solo las poblaciones amazónicas?), quién los representa (¿lo decide el propio Estado?), cuáles son las materias de la consulta y cuáles las consecuencias de los acuerdos tomados por las poblaciones consultadas (¿cuán vinculantes son?). La decisión sobre estos cuatro puntos será de gran importancia para conocer el alcance real de la ley, y hasta qué punto puede reducirse a una formalidad de poca trascendencia.

Los primeros meses del gobierno de Gana Perú estuvieron muy marcados por el problema de la mina Conga, en cuyo plan de explotación se incluía el uso de las aguas de las lagunas e inclusive el uso de una de ellas como depósito de relaves. El rechazo firme de las autoridades regionales cajamarquinas y de parte de la población a los planes mineros ha creado una situación de *impasse* que el gobierno pretende resolver a favor de la minera, pero haciendo más exigentes las condiciones para un menor impacto ambiental. Este conflicto, la escasa cohesión del gabinete ministerial y las demandas de atención que demandó el conflicto minero a varios ministerios, incluido el de Agricultura, presumiblemente ha demorado la implementación de las propuestas de la Hoja de Ruta para el sector agrario. Más aún, el cambio de responsable de la cartera de Agricultura antes del medio año de gestión ha contribuido a crear la impresión de que el Ministerio todavía no sale del partidor.

Se tomó, sin embargo, una decisión largamente esperada: realizar un nuevo censo nacional agropecuario. El último se aplicó en 1994. La información recogida ese año mostró la situación del agro después de la reforma agraria, que, si bien finalizó a mediados de la década de 1970, continuó reverberando durante varios años después. En particular, la gran mayoría de las grandes empresas asociativas creadas por la reforma agraria —las cooperativas agrarias de producción y las sociedades agrícolas de interés social— fueron liquidadas por los propios trabajadores y campesinos beneficiarios, para dar lugar a explotaciones familiares. Precisamente desde mediados de la década de 1990, culminado el censo, emergió un proceso en sentido contrario, de concentración de propiedad de la tierra, sobre todo en la costa, para desarrollar una moderna agricultura de exportación y la producción de agrocombustibles. Por lo tanto, el nuevo censo agropecuario mostrará una fotografía muy diferente a la de 1994 y contribuirá a descubrir procesos quizá menos conspicuos pero no por ello menos importantes en las tres regiones, que ayudará a que las decisiones sobre el sector se sustenten en mejor información.

Además de dar cuenta más precisa de los procesos de concentración de la tierra mencionados, es muy probable que el nuevo censo revele un incremento notable de las unidades agropecuarias de pequeño tamaño. Las Encuestas Nacionales de Hogares (Enaho) que aplica anualmente el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), muestran que de año en año las unidades agropecuarias han ido aumentado en número, sobre todo en la sierra. El INEI estima que el universo de unidades agropecuarias que censará en el último trimestre de este año es de 2,5 millones

de unidades agropecuarias, mientras que el censo de 1994 registró 1,7 millones. Se estaría consolidando, pues, una estructura de tenencia bipolar de la tierra, similar a la existente antes de la reforma agraria: un reducido número de propietarios tiene una gran cantidad de tierras, y un inmenso número de agricultores y campesinos dispone de tierras escasas.

Curiosamente, uno de los temas que estaba en La Gran Transformación y que fue suprimido en la Hoja de Ruta es el que suscitó gran revuelo en la última semana de febrero del año en curso: los límites a la propiedad de la tierra. El Congreso ha presentado dos iniciativas legislativas para limitar el tamaño de la propiedad de este recurso, en un caso hasta 10 mil hectáreas y en otro hasta 25 mil hectáreas. Las propuestas vinieron respectivamente de José León, de Perú Posible, presidente de la Comisión Agraria del Congreso, y de Virgilio Acuña, de Solidaridad Nacional. Ninguna de estas dos organizaciones políticas había planteado, en la contienda electoral, imponer límites a la propiedad. La Gran Transformación sí lo postuló, pero, como ya hemos visto, fue suprimido en la Hoja de Ruta. Todo indica que, desde el Ejecutivo, el propio presidente Humala decidió poner alguna regulación al notable proceso de concentración de la propiedad de la tierra que ocurre en la región costeña del país, cuya expresión más notable es el Grupo Gloria, que controla alrededor de 80 mil hectáreas. Sin embargo, parece ser que en el Ejecutivo no hay mucho apuro por implementar la iniciativa presidencial. El presidente del Consejo de Ministros evita abordar el tema y afirma que es una iniciativa parlamentaria; el Ministerio de Agricultura, ahora conducido por Luis Ginocchio, afirma que primero debe realizarse el censo agropecuario (a fines de este año, y los resultados se conocerán recién en el 2013). No queda claro, a estas alturas, si el presidente Humala está de acuerdo con demorar la implementación de medidas concretas.

A pesar de las declaraciones a favor de la pequeña y mediana agricultura y de las iniciativas para limitar los tamaños de propiedad, se ha continuado, en los hechos, con la política de permitir y facilitar la formación de empresas que concentran grandes extensiones de tierras agrícolas. La subasta de las tierras del Estado que serán ganadas al cultivo gracias a la obra de irrigación de Olmos, en buena parte financiada con recursos públicos, es una muestra de ello. La mayor parte de lotes ofrecidos en subasta tienen mil hectáreas, y el precio base de venta de un lote de esas dimensiones es de 4,25 millones de dólares, a lo que hay que agregar un monto similar para ponerlas en producción. Ello significa que se coloca una barrera a la entrada de pequeños y medianos inversionistas que podrían acceder a lotes de menor tamaño. El resultado es que tan solo nueve empresas adquirieron, en esta primera subasta realizada en diciembre del 2011, en total, 19 mil hectáreas. El Grupo Gloria, una de las más poderosas corporaciones del país, compró la mayor parte: 15 mil hectáreas, sumándolas así a las más de 60 mil hectáreas que ya posee en la costa. En la segunda subasta sucedió algo similar.

Las grandes obras de irrigación suelen ser mecanismos de transmisión de importantes subsidios. Según el congresista Virgilio Acuña, de la Comisión Agraria del Congreso de la República, cada hectárea ganada para el cultivo en Olmos significa una inversión, en promedio, de 11.500 dólares, pero el precio base de la subasta es de 4250 dólares por hectárea. Lo cual significa que el Estado subsidia la diferencia. En el caso del Grupo Gloria, este se habría beneficiado de un subsidio equivalente a más de 108 millones de dólares en la compra de 15 mil hectáreas.

Sobre este tema, el primer ministro de Agricultura de Gana Perú, Miguel Caillaux, hizo dos planteamientos interesantes durante su corta gestión. El primero, que el Estado comprase entre 5 mil y 8 mil hectáreas en la subasta de Olmos, para luego dividir los lotes grandes adquiridos en lotes más pequeños, de 50 hectáreas, y permitir de ese modo el acceso de entre 100 y 160 medianos inversionistas, dando oportunidades al empresariado regional, que con la modalidad vigente de subasta ha quedado totalmente excluido. La salida de Caillaux truncó la iniciativa.

El segundo planteamiento fue orientar inversiones hacia la sierra para recuperar andenes, con inversiones mucho menores por hectárea de lo que cuesta en la costa.[1] En esta región no hay frontera agrícola que ganar, pues todas las áreas que pueden ser cultivadas son utilizadas; por el contrario, hay un problema permanente de pérdida de suelos por erosión. Una de las pocas posibilidades de ampliar el área cultivada es habilitar terrazas o andenes deteriorados o abandonados. En el país existe alrededor de un cuarto de millón de hectáreas de andenes, ubicadas sobre todo en la sierra de Lima, Arequipa y Puno (véase el cuadro 1). Aparentemente habría un interés de la banca multilateral por financiar un ambicioso programa de recuperación de andenes, pero sin el mismo entusiasmo para asegurar la necesaria contrapartida por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

De las pocas iniciativas del gobierno en lo que concierne al agro, debe mencionarse que se aprobó la moratoria al ingreso de semillas transgénicas por un periodo de diez años. No fue un proceso fácil, pues, a pesar del entusiasmo inicial del Ministerio de Agricultura por declarar la moratoria, tuvo luego una actitud vacilante y al final debió ser una decisión del Congreso. Entre otras medidas tomadas que también merecen mención destaca la liberalización de la importación de insumos para la agricultura, que abre a las organizaciones de productores la posibilidad de importar directamente abonos y fertilizantes, con la expectativa de que los precios se reduzcan.

Cuadro 1
Andenes en el Perú

Departamento	Hectáreas con andenes	Porcentaje
Apurímac	21.920	8,6
Arequipa	48.315	18,9
Cusco	23.675	9,2
Ica	3.345	1,3
Lima	79.400	31,0
Moquegua	19.390	7,6
Tacna	13.480	5,3
Puno	46.720	18,2
Total	**256.245**	**100,0**

Fuente: Ministerio de Agricultura, Instituto Nacional de Recursos Naturales. Informativo 6, octubre de 1996.

1 Según Nkonya y otros, el costo de hacer terrazas [andenes] en la sierra se estima en 364 dólares por hectárea, y el valor neto actual de parcelas con terrazas es de aproximadamente 984 dólares por hectárea. Ephraim Nkonya, Nicolas Gerber, Joachim von Braun y Alex De Pinto, Economics of land degradation. The costs of action versus inaction. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, septiembre del 2011.

Desarrollo rural territorial

Como hemos visto párrafos antes, La Gran Transformación planteaba enmarcar el desarrollo rural en un proceso de desarrollo territorial. El desarrollo rural territorial es un enfoque que implica mucho más que el apoyo a la producción agraria, pues incluye el fomento de la diversificación económica en las áreas rurales, sinergias entre los diferentes sectores económicos regionales, inversiones en infraestructura, mejoramiento de los servicios públicos, fortalecimiento de los mercados regionales, relación más estrecha entre el campo y las ciudades intermedias, mayor involucramiento de los gobiernos regionales y locales, relaciones intersectoriales al interior del aparato del Estado en los diferentes niveles y mejor articulación de los territorios. La ausencia de toda mención de la perspectiva del desarrollo territorial en la Hoja de Ruta no fue una buena señal para el desarrollo rural ni para el de las economías regionales. Los primeros meses del gobierno de Gana Perú no han dado indicios de alguna intención de retomarlo. La tentación fácil es la de regresar a la visión convencional, según la cual medidas puramente sectoriales son suficientes para desarrollar los espacios rurales y derrotar a la generalizada y persistente pobreza rural.

Las economías regionales no se explican sin el agro. No puede haber realmente un desarrollo regional sin el agro; y si no hay desarrollo de las regiones, no hay desarrollo del mercado interno; y si este no existe, no hay "economía nacional de mercado", que es el sello más característico de la propuesta de desarrollo de Gana Perú. El desarrollo rural y de la pequeña agricultura —abrumadoramente mayoritaria en el campo peruano— es condición necesaria para encaminar el país hacia el crecimiento y fortalecimiento del mercado interno. No es condición suficiente, pero sí necesaria, indispensable.

En un artículo publicado en *La Revista Agraria* del mes de junio del 2011[2] sosteníamos que lo que podía marcar la diferencia del gobierno de Ollanta Humala respecto de los gobiernos anteriores es el modo de afrontar los problemas de la población rural: "Orientar prioritariamente las políticas y los recursos al desarrollo rural es la mejor manera de luchar contra la pobreza; de garantizar la seguridad alimentaria; de enfrentar el deterioro de los recursos naturales y el cambio climático; de mantener y desarrollar la biodiversidad. De asegurar un desarrollo más democrático, más sostenible, más equitativo, más justo".

Anotábamos, además, la necesidad de reorientar las inversiones públicas: en lugar de destinarlas a las grandes irrigaciones costeñas deben dirigirse prioritariamente hacia las otras regiones, sobre todo la sierra, la región más pobre y con más población rural; que, con toda la importancia que pudiesen tener las carreteras que vienen del Brasil, "hay que aceptar que estas benefician sobre todo al país vecino y a sus empresas constructoras, aunque son los contribuyentes peruanos los que las pagan". Sosteníamos que lo invertido en esas carreteras se debe gastar en densificar la red vial entre las tres regiones, y particularmente la red vial en la sierra, pues una de las mejores maneras de impulsar el desarrollo de mercados rurales, de estrechar las relaciones con los mercados urbanos y reducir los costos de transacción de la pequeña agricultura es la densificación de la red vial. Anotábamos que también hay problemas que se vienen acumulando desde hace décadas y que, al no tener solución rápida debido a su magnitud, los gobiernos evitan enfrentarlos. Estos son: la imperiosa necesidad de hacer una verdadera revolución en la educación rural; detener el deterioro de los recursos naturales, principalmente de las tierras agrícolas y del agua; y cambiar paulatinamente las formas de producción que a la larga no son sostenibles (grandes extensiones de

2 "Un gobierno de Gana Perú ¿en qué puede ser diferente", disponible en <http://www.larevistaagraria.org/content/la-revista-agraria-130-junio-2011>. Acceso: 29.2.2012.

monocultivo, uso intensivo de insumos químicos y de energía fósil, uso intensivo del agua). Por último, un real y sostenido apoyo a las comunidades campesinas aprovechando su rico capital social y sus conocimientos precisos sobre los recursos de territorios extraordinariamente heterogéneos, conocimientos de gran importancia para la adaptación a los impactos del cambio climático.

El Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012-2016

En abril del presente año el Ministerio de Agricultura difundió su Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESM) 2012-2016. El Plan propiamente dicho está precedido por un diagnóstico del sector, en gran parte basado en información obsoleta, pues proviene del III Censo Nacional Agropecuario que se realizó en 1994. Esto le da al Plan una cierta connotación de transitoriedad, pues dentro de un semestre se conocerán los primeros resultados del IV Censo Nacional Agropecuario. Ya este ministerio estima que el número actual de unidades agropecuarias será 40% mayor que el censado en 1994, en gran parte debido a un incremento acelerado de minifundios.

El nuevo censo permitirá conocer cuánto se ha avanzado en los niveles de educación de los productores, el tipo de tecnologías utilizadas, el grado de integración al mercado de las unidades productivas. Es muy probable que con la nueva información se deba establecer una nueva tipología distinta a la que el ministerio estableció hace algunos años para definir políticas diferentes ante cada tipo de agricultura: producción de subsistencia, pequeños negocios rurales, producción comercial, y agroexportación y agricultura intensiva. Con toda esta nueva información el Ministerio de Agricultura tendrá que revisar el recién aprobado su Plan Estratégico Sectorial Multianual.

Son nueve los lineamientos generales planteados por el PESM: impulsar la asociatividad y las cadenas productivas; consolidar la institucionalidad agraria; fomentar la innovación agraria; consolidar la sanidad agraria; promover el desarrollo productivo de la pequeña agricultura; contribuir a la seguridad alimentaria; mejorar la eficiencia de la gestión del agua; y, finalmente, promover el manejo eficiente de los recursos naturales. Todos ellos son sin duda pertinentes. Pero romper el escepticismo ante la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura pueda cumplir satisfactoriamente con ellos depende en gran parte de los recursos de los que disponga. Y estos son exiguos: el presupuesto para el año 2012 es apenas 0,68% del presupuesto nacional; y el de todo el Sector Agricultura, que incluye también al Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa), el Instituto Nacional de Inovación Agraria (Inia) y la Autoridad Nacional de Agua (ANA), el 1,06% (1013 millones de soles).

Una de las deficiencias del Plan Estratégico Sectorial Multianual es la poca atención al problema climático. La cifra que el propio ministerio da sobre los impactos del clima sobre las tierras de cultivo es tremenda: en la década 2000-2010 se perdieron más de 233 mil hectáreas y fueron afectadas 509 mil hectáreas más[3], lo que significa que se ha perdido alrededor de 6% de las áreas de cultivo (si estimamos en 4 millones de hectáreas las tierras de cultivo) y 13% han sido afectadas. Puesto que es posible que los eventos climáticos extremos se incrementen con el cambio climático, el futuro es, efectivamente, amenazante. Es obvio que enfrentar esta situación no solo depende del Ministerio de Agricultura, sino también de otros sectores, pero tampoco encontramos en el PESM una propuesta de relación intersectorial.

En conclusión, el PESM no revela grandes sorpresas ni parece señalarnos un

3 Ministerio de Agricultura, Plan Nacional de Gestión del Riesgo y Adaptación a los Efectos Adversos del Cambio Climático en el Sector Agrario para el período 2012-2021, PLANGRACC. Presentación en Power Point.

camino diferente al seguido en estos meses de gobierno. No nos parece que se acerque a las expectativas que expresamos en el citado número de *La Revista Agraria*, a pesar de que estas no son como para de alarmar a los sectores que más se han beneficiado del crecimiento económico en los últimos lustros. A lo más, estos sectores dejarían de tener la atención preferencial que le dispensaron los gobiernos anteriores durante todos estos años, pues ahora esta se orientaría hacia los que no se beneficiaron o hacia aquellos que lo hicieron apenas.

Sin embargo, a juzgar por lo hecho y lo dejado de hacer en estos primeros meses de gobierno, las esperanzas de que algo diferente ocurra para enrumbar voluntades políticas y recursos para el desarrollo rural se van diluyendo.

POLÍTICAS SOBRE DROGAS Y NARCOTRÁFICO EN EL PERÚ. MEMORIA DE UN INTENTO DE REFORMA

Ricardo Soberón Garrido*

A finales del año 2010 y durante todo el 2011 ejercí la dirección del Centro de Investigación "Drogas y Derechos Humanos" (CIDDH) y, en paralelo, desarrollé una intensa actividad política de apoyo a la candidatura de Ollanta Humala. Participé en la elaboración del plan de gobierno de Gana Perú denominado La Gran Transformación, que en cuanto a drogas apuntaba principalmente a identificar y desmantelar las organizaciones criminales a partir de tres ejes: precursores, lavado e inteligencia; es decir, un adecuado entendimiento del principio de la proporcionalidad en la aplicación de la ley penal, dejando fuera a los sectores más vulnerables. Debatimos intensamente con los contendores entre la primera y segunda vuelta, en abril del 2011. Una vez conocida la victoria, formé parte del grupo de transferencia de Devida, la Comisión Nacional por una Vida sin Drogas, institución rectora del Estado peruano en este ámbito. El 5 de agosto, por encargo del premier Salomón Lerner Ghitis, asumí la presidencia ejecutiva… Cinco meses después salí del cargo.

El punto de partida. La gestión. ¿Qué encontramos?

A mediados del 2010 decidí apostar por el proceso de elaboración de la propuesta de plan de gobierno de Gana Perú. Participé activamente en la campaña y los debates, tanto en la primera como en la segunda vuelta electoral. Seguidamente, con un grupo de especialistas liderados por Hugo Cabieses, intervine en el proceso administrativo de la transferencia institucional, hasta que el viernes 5 de agosto se publicó mi resolución de nombramiento.

Encontré una institución prácticamente abandonada por mi antecesor, Rómulo Pizarro, quien no entregó personalmente el cargo, como se acostumbra. Debido a recortes y limitaciones al gasto, los niveles de ejecución fueron muy bajos. La institución, al depender de un funcionario ajeno al entorno aprista, no ejercía liderazgo ante los ministerios ni ante los gobiernos regionales o locales. Sus siete oficinas zonales, ubicadas en el frente cocalero, tenían escasa capacidad para actuar en prevención e interdicción.

Siempre he considerado que Devida no debe depender de la Presidencia del Consejo de Ministros, instancia "cajón de sastre" que incluye a diecisiete organismos de gobierno (inteligencia, gestión pública, ordenamiento territorial, reparaciones y planeamiento estratégico, entre otros). Como en otros países, la institución más importante en un asunto tan complejo debe depender del presidente de la república y despachar con él. Máxime en el Perú, considerado, desde septiembre del 2011, como el primer productor mundial de coca y cocaína.[1] Como Devida, no solo carecíamos de acceso al presidente de la república sino que despachábamos apenas unos

* Abogado. Ejerció la presidencia ejecutiva de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) de agosto del 2011 al 10 de enero del 2012. Actualmente es investigador del Centro de Investigación "Drogas y Derechos Humanos" (www.ciddh.com).

1 Véase Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, World drug report 2011, disponible en <www.unodc.org>.

pocos minutos por semana con el presidente del Consejo de Ministros.

Precisamente, el hecho de ser el principal productor mundial de cocaína evidencia el fracaso de lo efectuado en el pasado (1978-2011). Sin embargo, a pesar de lo que dicen algunos analistas domésticos, como Jaime Antezana, Rubén Vargas o el propio Fernando Rospigliosi, quienes por sus apreciaciones parecen responder a intereses externos, en el Perú la situación —y el fenómeno en sí— dista mucho de ser similar a la de México o siquiera a la de Colombia. La dinámica del narcotráfico mantiene a nuestro país como el más importante proveedor de un "buen producto ilegal" cuyos mercados internacionales son altamente asimétricos (800 dólares en la chacra y 45 mil dólares en las urbes europeas). Ello torna fundamental el aseguramiento de rutas, el almacenamiento y el despacho de droga desde territorio peruano. No requiere usar la violencia, sino más bien una estructura de arreglos por debajo de la mesa.

Además, en distintos niveles el problema primordial del Estado peruano es la debilidad de sus instituciones —y en muchos lugares, su ausencia—, sumado a una profunda corrupción del tejido institucional. Esta realidad se convirtió en un profundo reto para la administración Humala. A lo cual se agrega la problemática particular del valle del río Apurímac y Ene (VRAE), zona de 300 mil kilómetros cuadrados que comprende cuatro regiones y donde se produce la mayor cantidad de coca y cocaína del Perú. Un aspecto esencial, según mi punto de vista, era lograr que el Estado, los sectores productivos, la empresa privada y la cooperación internacional[2] llegaran a San Francisco, Llochegua, Quimbiri.

Los problemas con mi gestión se iniciaron con la suspensión de las erradicaciones de coca en las cercanías de Tingo María el lunes 5 de agosto, lo que significó el retorno intempestivo a dicha ciudad de siete helicópteros de la Narcotics Affairs Section de la embajada de Estados Unidos y varias decenas de efectivos del Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (CORAH). En un desayuno de trabajo, al día siguiente, la embajadora Rose Likins mostró su enfado frente a la medida.[3] Como consecuencia del retiro de los erradicadores, Inforegión, periódicos tradicionales, políticos de todos los sectores, analistas y seudoanalistas se inició una fuerte ola de ataques periodísticos y políticos, que me llevó el 13 de septiembre hasta la Comisión de Defensa del Congreso de la República. Allí expliqué en detalle la naturaleza del problema y del reto que afrontábamos, y la necesidad de emprender una acción racional, efectiva, mensurable y coordinada por Devida.

Se produjeron luego los primeros contactos con la Narcotics Affairs Section[4] y con Usaid y procedimos al intercambio de notas para la suscripción de enmiendas por 31 y 25 millones de dólares, para interdicción y desarrollo alternativo respectivamente. Aceptaron algunas opciones, como el concepto de reducción de cultivos[5] y un mayor control de las organizaciones no gubernamentales que reciben fondos, para que se adecuen a la estrategia de Devida. No redujeron el porcentaje de dinero para la erradicación de cultivos, pero lo aumentaron para otros conceptos. Además, los negociadores norteamericanos estimaron la posibilidad de que parte de los veintitrés helicópteros norteamericanos pasaran a operar con bandera peruana. Aceptaron, asimismo, que el zar antidrogas norteamericano represente a su gobierno en la cumbre planificada para junio del 2012.

Antes de asumir su cargo, el presidente Humala visitó Washington como mandatario electo,

2 Agencia Internacional del Desarrollo de Estados Unidos (Usaid), Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento.

3 El martes 16 de agosto tuvimos un desayuno con la embajadora, su equipo y el canciller Rafael Roncagliolo en la casa del premier Salomón Lerner Ghitis. Ella expresó su molestia; Lerner llamó al ministro del Interior, quien le contó los detalles: el lunes a las 7 de la noche, tras mi llamada a Palacio, el presidente Ollanta Humala ordenó el retiro de los equipos norteamericanos.

4 Remplazo de Anthony Arias por Jeffrey Hovevier, un funcionario más amable y flexible.

5 Para nosotros, mientras que la erradicación es un ejercicio de destrucción física de la planta (que se puede resembrar en otro lugar), la reducción implica la erradicación forzosa, la voluntaria, y el abandono o la sustitución de cultivos otorgándole sostenibilidad en el tiempo y en el territorio.

sostuvo un breve encuentro con el presidente Barack Obama y visitó el National Defense Council. Ya asumido el gobierno, se realizaron las visitas al Perú de Nicholas Burns, del Departamento de Estado, y del general Foster, del Comando Sur, quien incluso viajó a los valles cocaleros. Por su parte, el premier Lerner visitó Washington (del 24 al 26 de octubre), donde fue muy crítico y se refirió al fracaso de anteriores políticas sobre drogas. En noviembre, el presidente Humala viajó a Hawái para asistir a la XIX Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC).[6] Finalmente, el 29 de ese mismo viajó a Lima el embajador William Brownfield, secretario de Estado adjunto de Estados Unidos para la justicia y el narcotráfico internacional.

En todas estas ocasiones hubo reconocimiento a la coherencia de la nueva política peruana y se ofreció mantener la ayuda económica. Las autoridades peruanas garantizaron la asistencia a la cumbre de altos funcionarios de la Oficina de Control de Drogas de la Casa Blanca, con la precisión de que no querían estar solo "en el banquillo de los acusados". En las reuniones relativas a seguridad, los funcionarios norteamericanos que dialogaron con Devida y el gobierno en general, no dejaron de preguntar en distintas oportunidades en qué podían ayudar.

Al reiniciarse la erradicación en la zona de Aguaytía, Ucayali, comenzaron los primeros problemas con las autoridades del sector Interior. La embajadora norteamericana invitó al ministro Óscar Valdés, a funcionarios del Corah y a asesores de la embajada y del Programa de Desarrollo Alternativo (DAS) a sobrevolar Ucayali en helicóptero. Para dicho periplo helitransportado ignoró a Devida, precisamente la entidad rectora de las políticas sobre drogas en el país. En ese escenario empezaron los problemas con el entonces ministro del Interior Óscar Valdés y desde entonces no volvimos a hablar cordialmente, ni siquiera durante el proceso de consultas y absolución de dudas, de cara a la estrategia que venía preparando Devida.

Elaboración de la estrategia. Algunos aspectos conceptuales

Un primer aporte político del proyecto político que representa Ollanta Humala es el relativo a la inclusión social, entendida como la posibilidad de que la población peruana ejerza por completo sus derechos; en el caso de las drogas, se refiere fundamentalmente a los 300 mil productores agrarios de la selva alta, pero también debe tomarse en cuenta a los ocho millones de jóvenes, población en riesgo de caer en conductas disfuncionales. Pese a los últimos 18 años de espectacular crecimiento de la economía peruana, en nuestro país persisten grandes niveles de inequidad.

El ejercicio de la rectoría en un asunto tan complejo era otro reto. Empezamos cuesta arriba debido al problema suscitado por la suspensión de las erradicaciones, que generó una intensa campaña contraria de treinta días en la prensa nacional, sostenida por analistas y diversos sectores políticos. Luego de nuestra presentación en el Congreso se acalló la crítica y el presidente de la república nos brindó su confianza.

A partir de entonces gestionamos Devida convocando reuniones de coordinación con diversos organismos del Estado, como Aduanas, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), la Dirección Nacional Antidrogas de la Policía Nacional (Dinandro) y el Ministerio Público, sobre temas tan importantes como lavado de activos, control de precursores químicos, puertos y aeropuertos. En todo momento sostuvimos que aunque careciéramos de "dientes para morder la administración pública y hacerla avanzar", lo que nos correspondía era impulsar, coordinar y convocar, para que el Estado tuviese coherencia en su accionar; lo que motivó el disgusto del ministro Valdés, entonces en el Ministerio del Interior y luego en el premierato. Sin embargo, en control de drogas y narcotráfico no puede haber compartimentos estancos; es necesario que haya unidad estatal.

6 Algunos analistas políticos locales dijeron informalmente que allí se decidieron Conga y mi salida.

En el proceso de elaboración y discusión de la Estrategia Nacional de Drogas 2012-2016 afirmamos que debíamos tener un instrumento eficaz, realista y verificable, como nunca antes lo hubo. Ello pasaba por entender dos urgencias:

1. La capacidad de observar. Muchos opinan sobre el tema del narcotráfico y la verdad es que existen cifras para todos los gustos en cuanto a producción de coca, productividad de cocaína, impacto del narcotráfico en la economía, número de consumidores y otros indicadores. Lamentablemente, el Perú depende de cifras provenientes del exterior; por ejemplo, de los Informes de Monitoreo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su nombre en inglés) o del Departamento de Estado norteamericano. El fenómeno denominado *narcotráfico* es complejo y su carácter clandestino hace que se carezca de cifras ciento por ciento fidedignas. Devida, como entidad rectora, debía tener la capacidad de obtener datos por sí misma, y queríamos otorgársela.

2. Los factores de conversión. Desde el año 2003 dependemos de los factores proporcionados por la Operación Breakthrough para la determinación de los factores de conversión de hoja de coca por clorhidrato de cocaína (375 × 1), y del número de cosechas por año y la productividad por hectárea, los mismos que se aplican a cada valle cocalero del Perú. Situación que puede ser fuente de arbitrariedades de alto contenido político en cuanto a la determinación de la droga que se produce y su captura en los países andinos. Por ello, es necesario que el Estado peruano tenga sus propias metodologías e instrumentos de medición que respondan a nuestra apreciación sobre la extensión, la productividad y los métodos de transformación de la coca en pasta básica y clorhidrato de cocaína.

Análisis de la conducción de las relaciones internacionales. Hacia una política soberana

En su discurso inaugural del 28 de julio el presidente Humala anunció la convocatoria y organización de una cumbre antidrogas en el país, la misma que se realizó finalmente los días 25 y 26 de junio, y en la que se aprobó un texto diplomático y de poco contenido conceptual. En cinco meses preparamos el concept paper con ideas basadas en las lecciones del desarrollo rural alternativo y la importancia de generar una plataforma común de carácter global en cuanto a inteligencia antinarcóticos. Con esto despertamos el interés internacional por ese evento. Activamos mecanismos y retomamos las relaciones con los países vecinos para acelerar el trabajo coordinado en todos los aspectos de la lucha contra el narcotráfico. Formamos comisiones mixtas con Chile, Colombia y México. Participamos en la Vigésima Primera Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 3-7 de octubre)[7] y en la reunión de la Comisión Interamericana para el Control y el Abuso de Drogas (Cicad-OEA, Buenos Aires, 2-4 de noviembre). El Perú se comprometió a organizar dos conferencias internacionales: 23-24 febrero del 2012 sobre desarrollo alternativo y 26-27 de junio sobre drogas, para las cuales preparamos los concept papers.[8]

En cuanto a las relaciones con Estados Unidos, luego de la 'tormenta' por la cual casi dejé el cargo, las relaciones se normalizaron y empezamos a negociar la prórroga de los convenios con la Narcotics Affairs Section (NAS) y Usaid, el primero por 31 millones de dólares y el segundo por 25 millones de dólares. Aceptaron el concepto de reducción de cultivos, sostenible en el tiempo y en el territorio, que remplazaría la erradicación física, y una mayor regulación de la cooperación a las organizaciones no gubernamentales peruanas (Cedro e Instituto de Cultivos Tropicales, entre otras).

Sin embargo, tras un corto tiempo de discurso reformista, luego de la Cumbre de Hawái volvió otro Humala, más pegado a la relación con Estados Unidos. Las formas que hoy adquiere la subordinación del Perú a varias políticas de gobierno de ese país son diversas:

7 Reuniones conocidas como Honlea (Heads of National Law Enforcement Agencies).

8 La nueva administración ha puesto en stand by por lo menos la primera.

1. Defensa del modelo económico extractivo a pesar del incesante crecimiento de los conflictos sociales (148 en septiembre del 2011, la gran mayoría de carácter ambiental, con presencia de movimientos ambientalistas y progresistas).

2. Mantenimiento presupuestal del Programa de Desarrollo Alternativo (DAS) como principal instrumento de promoción del desarrollo alternativo en zonas de Selva Alta, particularmente del "Modelo San Martín", de sonado éxito. Entendemos que en los próximos meses la idea de la cooperación norteamericana es llevar el modelo hacia la zona de Ucayali. Paralelamente, se mantenía la renuencia de la cooperación norteamericana, representada por Usaid, a llevar sus fondos a zonas más convulsionadas como el VRAE o la zona de Aucayacu, así como mantenimiento del terco y falaz criterio de erradicación primero y luego desarrollo alternativo.[9]

3. Extendidos niveles de articulación de las agencias norteamericanas en el Perú, con el Ministerio del Interior y la Policía —Corah,[10] Ofecod[11] y Dinandro (operaciones con el equipo de interceptación denominado Constellation, que permite la interceptación simultánea de 300 líneas telefónicas)—, el sector Educación, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y los ministerios productivos. Mención aparte merece el apoyo al Ministerio de Defensa —Grupo Consultivo y permanente ingreso de personal militar (más de diez en cinco meses para diversas operaciones de entrenamiento y preparación de futuras actividades)—, al Comando Conjunto y a la Marina de Guerra —Centro de Análisis de Información en la Dirección de Intereses Marítimos e Información—, todo lo cual construye lazos muy fuertes. Adicionalmente, no se descarta el posible uso de empresas privadas norteamericanas de seguridad, como Blackwater.[12]

4. Manejo dependiente de los organismos internacionales, particularmente de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad-OEA), Honlea e Interpol, en el terreno del control de drogas. En el futuro, una salvedad podrían ser las dinámicas propias de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y por ello el interés de evitar el acercamiento del Perú a los gobiernos alternativos (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA).[13] Lo mismo puede suceder incluso con Brasil, país con el cual el Perú tiene un acuerdo estratégico[14] y mantiene relaciones políticas sólidas.[15] El interés de la diplomacia norteamericana es más bien acercarnos al Arco del Pacífico (Chile, México, Colombia) y al Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP), en un contexto internacional absolutamente complejo debido a la presencia de China e Irán en la región y al agotamiento de los modelos del Plan Colombia y de la Iniciativa Mérida (México), que no han terminado con el narcotráfico.

9 Se refleja aquí una contradicción de la política de Estados Unidos: en Afganistán ingresa a zonas de alta peligrosidad y decidió recortar la erradicación de cultivos de amapola, para no afectar la producción agrícola e impedir que los campesinos se sumen al movimiento talibán. En el Perú, por el contrario, la punta de lanza de su política es la erradicación y "por motivos de seguridad" no ingresa a zonas peligrosas.

10 Erradicación de cultivos y operaciones de 23 helicópteros, 6.600 horas de vuelo al año en Tingo María (Huánuco), base de Santa Lucía en San Martín y base de Palmapampa en Ayacucho.

11 Oficina Ejecutiva de Control de Drogas, responsable de administrar los bienes incautados al narcotráfico.

12 Que cambió su nombre por Total Intelligence Solutions y Terrorism Research Center.

13 Encuentros con Evo Morales y visita a Caracas, más acuerdos con Petróleos de Venezuela S. A. Recordemos el problema geopolítico de Estados Unidos en América Latina: en 1998, Hugo Chávez en Venezuela; el 2002, Lula Da Silva en Brasil; el 2003, Néstor Kirchner en Argentina; el 2005, Tabaré Vásquez en Uruguay; el 2006, Rafael Correa en Ecuador; el 2008, Fernando Lugo en Paraguay; y el 2011, Ollanta Humala en el Perú. Bajo esta lectura resulta imperioso para Estados Unidos no perder influencia en nuestro país, en una región que en el 2012 tendrá crecimiento en situación de crisis global, pero no exento de vulnerabilidades y menor tasa de crecimiento (ver el informe "Situación de la economía mundial 2012", WESP-ONU).

14 En febrero se reunió en Brasilia la Comisión Mixta Perú Brasil. El tema drogas fue clave. Mantuvimos reuniones con diversos funcionarios y con relación a la Conferencia Internacional de Drogas, Brasil quiere apoyar la posición peruana, además de brindar mayor apoyo fronterizo: logística, SIVAM/SIPAM.

15 Respecto al Sistema de Protección / Vigilancia de la Amazonia (SIPAM/SIVAM), la Fuerza Aérea Peruana está trabajando en una propuesta de Sistema de Vigilancia que costaría entre 800 y 1.200 millones de dólares, según se elija la propuesta china o la israelí respectivamente.

¿Qué pasó para que el presidente Humala olvidara "la gran transformación" y su programa de gobierno? ¿Por qué echó a casi todo su gabinete, lo reemplazó y dejó al Ministerio de Economía y Finanzas y a los militares a cargo de la gestión?

Los sucesos del proyecto minero Conga, en Cajamarca, así como los problemas públicos entre los ministros, llevaron al cambio del gabinete ocurrido el 10 de diciembre. Hacía rato que los principales asuntos de la gestión se abordaban en Palacio de Gobierno con la presencia del asesor argentino-brasileño Luis Favre y el aún ministro del Interior Óscar Valdés. Un día antes de la renuncia del premier Lerner nos reunimos en la Presidencia del Consejo de Ministros el ministro Valdés, el premier Lerner y yo, como director de Devida, para resolver las observaciones del sector Interior con relación a nuestra propuesta de estrategia.

Sin embargo, luego de mi salida de la Presidencia Ejecutiva de Devida se mostraron absolutamente receptivos ante el nuevo nombramiento de Carmen Masías, profesional muy cercana a Cedro —organización no gubernamental de prevención del consumo de drogas— y a las posiciones que, sobre drogas y narcotráfico, representa la embajada norteamericana. Esta, por su parte, decidió reanudar y fortalecer su apoyo, lo que se evidenció, por ejemplo, con la suscripción del convenio Usaid con el Programa Sierra Exportadora. El 19 de enero el ministro de Defensa peruano informó sobre la participación de dos aviones de reconocimiento norteamericanos en el VRAE y el Alto Huallaga, para combatir el narcotráfico y el terrorismo de Sendero Luminoso. En el año 2012 está planificado el ingreso de la Academia Internacional de Policía (ILEA, por su nombre en inglés) en el Perú.

Las relaciones en el campo

Considerada de forma aislada, la erradicación de cultivos con fines ilícitos es poco exitosa. Muchas experiencias en el mundo han terminado en un fracaso rotundo, cuando no han sido perjudiciales para la seguridad y el orden público. La prensa opositora y algunos de los analistas mencionados anteriormente acusaron mi cercanía a los productores cocaleros, lo que fue atizado por la aparición de un correo que había enviado a los 63 dirigentes de los movimientos gremiales de dichos productores, haciéndoles ver aquello que me preocupaba en el ejercicio de mi cargo.

Después de este problema, a finales de agosto se reiniciaron las erradicaciones en la zona de Aguaytía, en la región selvática de Ucayali, donde, efectivamente, se encontraron más de noventa pozas de maceración. En conversaciones con los productores les hablamos francamente y tratamos de encontrar otras posibilidades de ayuda en otros ministerios, para paliar la situación resultante de la erradicación de los cocales. Esta forma de tratar con los productores, con sinceridad y transparencia, evitó la escalada del conflicto social en Ucayali.

Las siete oficinas zonales de Devida, todas en zonas de cultivo de coca —Puno, Cusco, VRAE, Tingo María, La Merced, Pucallpa y Tarapoto—, eran meras despachadoras de documentos. Queríamos encargarles la representación de la institución, empoderarlas para que fueran artífices de la cooperación del Estado, en el ámbito regional, en prevención, control de oferta y desarrollo rural.

Amenazas para el gobierno

El militarismo. Más que las deliberaciones del Congreso o el propio gabinete de ministros, según se afirma, los que realmente toman las decisiones en el gobierno son el presidente Humala, su asesor Adrián Villafuerte y el premier Óscar Valdés —los tres militares, con concepciones muy particulares—; en materia económica es el ministro Miguel Castilla quien determina la marcha del Estado. En otras palabras, un tipo distinto de fundamentalismo. La verdad es que los cambios en Devida y la concepción de mi sucesora y del propio premier Valdés pueden debilitar la capacidad de los civiles para fiscalizar las acciones policiales o militares.

Un franco retroceso. Como en una película de vuelta al pasado, en el ámbito de las drogas el gobierno del presidente Humala ha retrocedido

al entregar la política no solo a quienes perdieron las elecciones sino a los intereses del gobierno de Estados Unidos, representados por Cedro, Usaid, Inforegión y otros. Así se desvanece toda posibilidad de reforma integral de las políticas sobre drogas.

Aprendizajes

1. Diversos intereses confluyen al momento de gobernar, lo que demuestra que en definitiva las políticas sobre drogas tienden a ser secuestradas por un conjunto de intereses (económicos, políticos y sociales), así como por la ignorancia. Todo parece indicar que en América Latina no es posible el cambio de paradigmas, sino lograr, como máximo, pequeños cambios o reformas puntuales en algún aspecto de la estrategia estatal.

2. Hay poca voluntad política para tocar el tema en serio. En tres oportunidades solicité hablar personalmente con el presidente de la República sobre asuntos estratégicos; nunca me fue posible. Tenía canales informales de acceso indirecto, pero necesitaba que me recibiese cinco minutos.

3. El carácter funcional del narcotráfico para determinados países va más allá de la corresponsabilidad como principio rector de las políticas internacionales. Uno de los objetivos de la conferencia de desarrollo alternativo que debían organizar el Perú, Tailandia y la UNODC en febrero del 2012 (se ha postergado hasta noviembre) era poner en consideración de los participantes que, más allá de las crisis financieras o de que uno u otro país deje de ser pobre, no se debe debilitar la asignación de los recursos económicos asignados para el desarrollo alternativo en los países productores de cultivos con fines ilícitos. Finalmente, en el arte de gobernar uno no puede conseguir todo lo que quiere, y es muy distinta a la labor del académico.

Conclusiones

1. En 150 días, ni el presidente Humala ni sus asesores entendieron la complejidad ni las posibilidades que había de asumir el problema del narcotráfico. No estuvieron listos para tomar decisiones difíciles pero correctas ni para tener una política soberana, realista, coherente y eficaz. Como en el tema ambiental, en el control de drogas el presidente fue elegido por la izquierda y gobierna con la derecha, como dice el economista Oscar Ugarteche. Peor aún, entrega la gestión a los sectores más conservadores que trabajaron con el fujimorismo y están subordinados a la embajada de Estados Unidos. El círculo más cerrado está manejado por militares: el asesor Adrián Villafuerte, el ministro Valdés, el propio presidente Humala y el Comando Conjunto. Ni el Congreso ni el partido ni el gabinete son importantes. Algunos encuentran mucho parecido con el régimen de Lucio Gutiérrez, de Ecuador, que cuando fue presidente varió el discurso antiimperialista que había tenido como candidato y terminó brindando su apoyo al Plan Colombia.

2. Para el gobierno de Estados Unidos es muy importante no perder al Perú como aliado dentro de la región. Se permitieron cinco meses de cambios cosméticos, pero dieron el golpe perfecto usando otros mecanismos. Varios analistas cercanos a Ciudadanos por el Cambio consultados refieren que la Cumbre de Hawái determinó el rumbo del presidente Humala en cuanto a minería y drogas.[16] Cabe recordar que el Perú adquirió el carácter de principal productor mundial de cocaína y ahora está en manos de una gestión absolutamente pronorteamericana.

3. La primera vez que se produjo un intento de reforma serio e integral de las políticas sobre drogas en el Perú, culminó rápidamente. El gobierno abandonó sus promesas electorales y volvió a la normalidad del fracaso.

16 En el documento de la Cancillería preparatorio de la participación del presidente Humala dice que "[…] ha sido necesario redefinir la política peruana en la lucha contra el TID [tráfico ilícito de drogas], a fin de identificar y repotenciar el accionar del Estado en aquellas áreas que se han descuidado. Para ello se viene desarrollando una nueva estrategia que tiene un enfoque integral y sostenible, que comprende todos los eslabones de la cadena productiva, como son el control de la oferta y la reducción de la demanda, así como programas de desarrollo alternativo, donde el tema de la inclusión social se encuentra priorizado".

DEL CONTROL CIVIL A LA MILITARIZACIÓN

Eduardo Toche*

La defensa y la seguridad no son rubros que hayan estado entre las prioridades de los planes de gobierno presentados por los candidatos presidenciales de las últimas dos décadas. De esta premisa no se apartó el candidato Ollanta Humala, aunque parezca paradójico tanto por sus antecedentes profesionales como por el hecho de que, entre todos sus rivales del 2011, seguramente estuvo entre los que más seriamente expuso un bosquejo sobre lo que debía realizarse en el sector.

En efecto, el programa de gobierno de Gana Perú, La Gran Transformación, muestra en el acápite 2.8 algunos aspectos interesantes relacionados con la necesidad de una acción que origine cambios, si bien mínimos, con un gran potencial de efectos multiplicadores, buscando garantizar una acción eficiente y eficaz de las Fuerzas Armadas en contextos democráticos.

Sin embargo —es pertinente decirlo desde el inicio—, un documento que debió resultar interesante para el debate pasó casi desapercibido, porque —insistamos— defensa y seguridad no son temas relevantes para la opinión pública. Esta situación se vio reforzada con el hecho de que los voceros de Gana Perú sobre estos rubros no eran, a todas luces, sus redactores. En otras palabras, fueron evidentes los esfuerzos de los rostros visibles de esa alianza electoral para tratar de explicar algo que, al parecer, no entendían muy bien, pues, al igual que los otros candidatos, los que tomaron la decisión estimaron que era un espacio que, en términos amplios, se podía cubrir con generales en retiro que dejaban serias dudas sobre cómo presentar un plan político.

Es posible que estas consideraciones, y otras, hayan hecho que la defensa y la seguridad no merecieran siquiera una línea en la Hoja de Ruta. Como se nota en una somera revisión de ambos documentos, de aspectos que merecían un interesante debate que nunca se dio se pasó a un completo vacío en el que quedaron absolutamente de lado.

En estas circunstancias, desde que se dio a conocer que el general (r) Daniel Mora sería el primer ministro de Defensa del gobierno recién elegido, la agenda propia empezó a minimizarse hasta desaparecer. En su lugar comenzaron a tomar forma o a reforzarse aspectos que no estaban entre las prioridades establecidas en La Gran Transformación.

Bondades y vacíos de La Gran Transformación

Un primer punto positivo de La Gran Transformación fue explicitar los profundos replanteamientos que experimentan desde buen tiempo los conceptos de seguridad y defensa, entre los cuales el eje resulta ser el primero de ellos. Para el caso, en 1994 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tomó la importante

* Historiador. Investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (Desco). Miembro del Consejo Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Coordinador nacional del Programa sobre Seguridad Regional de la Fundación Ebert. Especialista en temas de violencia política, violencia social e instituciones estatales. Analista y consultor de temas políticos. Articulista en la revista *Quehacer*. Ha publicado con Clacso y la Fundación Friedrich Ebert estudios sobre fuerzas armadas y políticas de seguridad.

decisión de publicar el Informe sobre Índice de Desarrollo Humano (IDH) de ese año sobre la base de un nuevo concepto de seguridad: seguridad humana. Consideró que se había interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo, centrándose en la seguridad del territorio contra la agresión externa, como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. En suma, la seguridad se había relacionado más con el Estado-nación que con la gente.[1]

De lo que se trataba ahora, afirmaba tajantemente el PNUD, era de buscar la seguridad humana por la vía del desarrollo y no mediante las armas. En términos más generales, ya no era posible que la comunidad de países conquistara ninguna de sus metas principales —ni la paz, ni la protección del medio ambiente, ni la vigencia de los derechos humanos o la democratización, ni la reducción de las tasas de fecundidad, ni la integración social— salvo en un marco de desarrollo sostenible conducente a la seguridad de los seres humanos.[2]

Por ello, La Gran Transformación consideró que las amenazas actuales —riesgos medioambientales, delincuencia internacional, narcotráfico, terrorismo y presión migratoria, entre otras— debían ser afrontadas "no solo por las Fuerzas Armadas sino por el íntegro del Estado".[3] En ese sentido, "la defensa nacional deja de ser el todo y pasa a ser una parte integrante de la seguridad de un país".

Con esta premisa, La Gran Transformación tuvo el acierto de identificar dos aspectos fundamentales para buscar la consecución de los objetivos: "la determinación de las capacidades de dirección de la política pública de defensa y el papel que la sociedad civil demanda de sus Fuerzas Armadas en un contexto democrático".

Sobre lo primero, propuso una reforma política y administrativa del sector Defensa. Sin embargo, aun cuando algunos aspectos referidos al segundo componente quedaban de alguna manera explicitados en la argumentación, el documento no contenía un acápite específico que evidenciara claramente los objetivos a perseguir en las relaciones entre la sociedad civil y las Fuerzas Armadas.

Con la omisión referida, la propuesta se centró en dos ejes: las reformas políticas y las reformas técnicas. Con las primeras se buscaba fortalecer la institucionalización bajo criterios democráticos del sector Defensa, teniendo como premisa la conducción política civil de la defensa nacional:

Este eje de reforma plantea la necesidad de contar con un modelo de conducción civil de la defensa nacional en el que la autoridad política pueda definir, dirigir y supervisar la gestión del sector Defensa. En la etapa de transición y consolidación democrática que vivimos resulta de suma importancia la conducción civil y el respectivo control de la sociedad en temas vinculados a la política de defensa.

Para conseguirlo se consideraba indispensable estructurar en su debida forma "las relaciones de poder entre los civiles democráticamente elegidos y las Fuerzas Armadas". Así, "El Ministerio de Defensa es el vehículo que institucionaliza la relación entre el poder civil y el mando militar […]. Es decir que a través del Ministerio de Defensa el poder civil legítima y democráticamente elegido ejerce el control sobre el mando y estructura militar de un país".

Esto permitiría —se señala en el documento referido— una mejor definición y distribución de las responsabilidades entre civiles y militares, en tanto que la decisión política correspondería

1 Véase <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1994/capitulos/espanol/>. Acceso: 29.2.2012.

2 Ibídem.

3 Esta y todas las citas textuales provienen de: Gana Perú, Comisión de Plan de Gobierno 2011-2016 (2010), "La Gran Transformación. Plan de gobierno 2011-2016", pp. 50-51. Disponible en <http://www.partidonacionalistaperuano.net/propuestas/plan-de-gobierno-gana-peru-2011-2016.html>. Acceso: 29.2.2012.

a los civiles gobernantes; y las operaciones derivadas, a unas Fuerzas Armadas que acatan y actúan con eficiencia. Por otro lado, se generaría una adecuada transparencia en las acciones y en la rendición de cuentas de los funcionarios —civiles y militares— que conforman el sector.

Sobre esto último, tal como señaláramos líneas antes cuando nos referíamos a la ausencia de propuestas claras que vincularan a la sociedad civil y las Fuerzas Armadas en contextos democráticos, La Gran Transformación establece procedimientos de rendición de cuentas sui géneris, pues se deduce que estaba sugiriendo una relación Estado-Estado, sin tomar en consideración que el Estado tiene sus propios organismos de control; y cuando nos referimos a la rendición de cuentas se debe entender que estamos ante un derecho que ejerce la ciudadanía ante sus autoridades. En efecto, luego se precisará que entre las medidas que se buscaba implementar estaba la de otorgarle más competencias a la Inspectoría General del Ministerio de Defensa.

En todo caso, el ámbito que se identificó para empezar a mejorar los aspectos institucionales fue el fortalecimiento de los viceministerios, en tanto son estos los canales de operación que tiene el ministro del ramo dentro de las Fuerzas Armadas. Igualmente, relacionado con lo anterior, la presencia de funcionarios civiles "de élite" en esos cargos, aunque sin poner de lado al "personal militar de primer nivel". También se proponía "profundizar la planificación por capacidades".

Para ello, consideraba indispensable crear un nuevo marco normativo que estableciera

> […] nuevas y mayores funciones y atribuciones para el despacho ministerial, que fortalezcan su capacidad de dirección y liderazgo en el sector; nueva estructura orgánica del ministerio que elimine superposición de funciones y permita mayores capacidades de gestión al sector; fortalecimiento de los aspectos de control como un aspecto clave en el proceso de reforma del sector Defensa, y precisión y ampliación de las competencias del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Asimismo, planteaba una regulación normativa sobre "la participación de las Fuerzas Armadas en materia de orden interno y en escenarios de desastres naturales y de defensa de recursos naturales". De la misma manera, propugnaba el fortalecimiento de los controles para que el despacho ministerial pudiera "tener a mano una supervisión más directa del accionar de los institutos armados, a través de investigaciones directas realizadas por la inspectoría del sector".

Por otro lado, se remarcaba la necesidad de una mejor gestión de la Dirección de Educación del Ministerio de Defensa, dándole competencia sobre los comandos y las direcciones de educación de los institutos militares. Al respecto, una cuestión interesante es que el nuevo perfil del personal militar, en todos sus estamentos jerárquicos, debía estar atravesado por enfoques de interculturalidad, género, derechos humanos y valores democráticos.

En esta misma línea de cambios institucionales también se prestaba atención al control político que debía ejercer el Congreso sobre las acciones del sector Defensa, así como al rol del Poder Judicial, sin ofrecer, en estos dos casos, lineamiento alguno sobre cómo proceder. Algo especialmente sensible en lo que concierne a la administración de justicia y la ubicación que debía tener el fuero privativo militar, materia de delicadas controversias en torno a la debida judicialización de los casos de violación de derechos humanos que se suscitaron en el pasado reciente.

Unas nuevas Fuerzas Armadas

En cuanto a las "reformas técnicas", La Gran Transformación tuvo el acierto de precisar la indispensable generación de una nueva doctrina militar, afirmando que se actualizaría el Libro blanco de la defensa nacional, así como la reforma de los sistemas nacionales de seguridad y defensa. Sin embargo, inmediatamente acota sus posibilidades al fortalecimiento del Comando Conjunto y la promoción de la interoperatividad, soslayando cuestiones que se debieron considerar si se buscaba una mayor eficiencia y eficacia de las Fuerzas Armadas en función de la

performance general que proyectaba entonces un probable gobierno de Gana Perú; por ejemplo, cómo se armonizaría la acción de los agentes de la seguridad y la defensa con el desarrollo y la inclusión social.

Al no evidenciar un cuadro general de amenazas y riesgos, por un lado, y al no terminar de articularse plenamente con los ejes generales que ordenaban la propuesta consignada en la Gran Transformación, por otro lado, esta sección planteó la necesidad de cambiar algunos aspectos sustanciales de la organización de las Fuerzas Armadas, pero sin ofrecer mayor precisión sobre los objetivos que se perseguían. Con lo que dificultaba no solo la comprensión de las acciones planteadas, sino también el conocimiento de los procedimientos que se habrían estado pensando para implementar aquel proceso de rendición de cuentas enunciado una y otra vez en la sección concerniente a las reformas institucionales, aunque —como señalamos— sin mayor claridad.

Esta percepción negativa se remedia en algo cuando se aprecian los esfuerzos para relievar la importancia de la implementación de una estrategia contra la corrupción, con especial incidencia en el sector Defensa.

En suma, aunque con vacíos e inconsistencias, la propuesta sobre seguridad y defensa incluida en La Gran Transformación era, seguramente, un firme avance respecto de lo que estábamos habituados a constatar en los planes de gobierno de los candidatos presidenciales. De esta manera, aun cuando no deja de sorprender que el acápite referido a narcotráfico y terrorismo aparezca al final del capítulo, sin vasos comunicantes con los demás aspectos contemplados, al menos instala la sensación de que es necesario fortalecer la coordinación intersectorial y el despliegue de decididas políticas de integración social, para lograr las metas en ambos casos. Es decir, una voluntad más o menos expresa de que la seguridad y la defensa no deben ser materias exclusivas de los militares.

Pasando a los hechos

Una primera alerta frente a lo expresado en La Gran Transformación sobrevino con el anuncio de la designación del general en situación de retiro Daniel Mora como ministro de Defensa. Una segunda fue el primer Mensaje a la Nación del presidente Humala, que en líneas generales tuvo la particularidad de calmar a tirios y troyanos, muy agitados aún por el reciente intercambio de adjetivos durante la campaña electoral.

Con un discurso centrado en la expresión de una voluntad de querer hacer, pareció que el presidente Humala postergaba decisiones cruciales sobre cómo y con quién hacerlo. Sin embargo, algo adelantó sobre políticas sectoriales. En este sentido, las señales que empezó a emitir para el sector Defensa distaron de ser claras en cuanto a los derroteros que debían caracterizar su conducción, según lo que se argumentaba en La Gran Transformación.

Para entonces los medios de comunicación habían estado consignando una serie de opiniones que observaban el hecho de haber decidido que el Ministerio de Defensa estuviese dirigido por un general retirado (al parecer, se designaría también a profesionales militares en las altas funciones del referido sector). Si eso fue objeto de críticas, lo fueron aún más las justificaciones presidenciales, cuyo confuso argumento —un militar retirado no es militar sino todo lo contrario— solo sirvió para poner en claro que el presidente prefería subrayar cuestiones adjetivas para no debatir sobre los aspectos sustantivos que conllevaba el cuestionamiento; es decir, el efectivo control democrático que se debe ejercer sobre las Fuerzas Armadas.

Apenas conocida la designación del general Daniel Mora como ministro de Defensa, sus declaraciones confirmaron de alguna manera lo previsto. Dejando totalmente de lado lo que se proponía en La Gran Transformación, estimó que las prioridades del sector debían ser la reforma en la escala de remuneraciones y el régimen pensionario del personal militar.

Lo planteado por Mora no estuvo mal, pero tampoco del todo bien. No estuvo mal fundamentalmente porque era un problema identificado y diagnosticado desde mucho tiempo antes, sin que se hubiera implementado una solución viable. Además, era saludable que el

ministro de Defensa estimase que sobre cualquier otra consideración estaba el bienestar del personal a su cargo, poniendo momentáneamente de lado agendas que colocaban como aspecto central el equipamiento y repotenciamiento del material bélico, con el pretexto de un escenario complicado en el frente interno —subversión y narcotráfico— y en el externo —el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya—, a todas luces sobredimensionado.

Pero estos mismos diagnósticos también habían sido muy claros acerca de la enorme complejidad del tema remunerativo: los aumentos deben ser consecuencia y no causa de una serie de cambios en la política de personal del sector. En otras palabras, tal como dicta la experiencia, el simple expediente de exigir un aumento de las remuneraciones, sin mayores argumentos, tal como aconteció durante la gestión del ministro Rafael Rey, solo propicia la negativa rotunda de los funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas. Ocurrió ya antes con la ministra Mercedes Aráoz cuando Rey le planteó esa exigencia.

Esta decisión se ratificó en el mensaje presidencial, aun cuando su inclusión solo se habría justificado si se relacionaba con un tema que La Gran Transformación estableció como uno de sus ejes fundamentales: las reformas institucionales del sector Defensa. No fue así; y, en efecto, asumir que se pueden hacer cambios incluso mínimos con el solo expediente de aumentar las remuneraciones, era anunciar desde el inicio los nulos resultados que obtendrían, si miramos las cosas desde el lado de la mayor eficiencia de la gestión pública.

Esto último también es válido para otros enunciados del mensaje del presidente Humala. Por ejemplo, la novedad que significó que un presidente de la república se refiera a los jóvenes que hacen el Servicio Militar y plantee la posibilidad de mejorar los incentivos que se les asignan. Nuevamente era un anuncio positivo en términos generales, pero otra vez constituía solo parte de la solución. El problema no se reduce a los montos del presupuesto sectorial sino que se debieron involucrar los mecanismos de control sobre lo que real y efectivamente debe recibir el soldado. Para que ambos aspectos armonicen debió plantearse, como es obvio, la revisión de los procedimientos y mecanismos existentes, para ubicar las fallas y "fugas" en la distribución y el uso de los recursos. De igual manera, la solución debió contemplar aspectos como la dotación de alimentos, vestuario y otros. El asunto institucional es el eje de lo que debía resolverse, retomando el énfasis que La Gran Transformación había puesto en la transparencia, la rendición de cuentas y el combate contra la corrupción en el sector.

Otro anuncio presidencial fue la creación de un instituto tecnológico para capacitar laboralmente a los efectivos mientras realizan el servicio militar. El gobierno ha avanzado en este asunto, lo que se debe saludar, aunque falta precisar algunas cuestiones. Tal como están presentadas las cosas hasta este momento, solo dan pie a conjeturas. Si se busca un servicio militar atractivo para los jóvenes peruanos, no solo se debe garantizar la existencia de uno, varios o muchos centros de capacitación, sino la calidad de la instrucción que se imparta ahí y el tiempo que emplearán los soldados para capacitarse. Es lo que dicta la experiencia, pues según la Ley del Servicio Militar vigente los soldados tienen como beneficio precisamente la capacitación técnica, pero hasta el momento los resultados son lamentables. El supuesto beneficio se ha distorsionado al punto de ser un saludo a la bandera, configurando algo muy parecido a la estafa según la percepción de nuestros soldados. Además, llama mucho la atención que este centro de capacitación laboral anunciado no se haya asociado con las disposiciones existentes sobre la profesionalización del soldado.

Luego vendría la exposición del primer ministro Salomón Lerner Ghitis ante el Congreso de la República. Siguiendo las prioridades que ya había comunicado el presidente Humala en su Mensaje a la Nación, Lerner ratificó la decisión de reformar el sistema remunerativo y previsional de las Fuerzas Armadas y Policiales "manteniendo la pensión renovable [y] realizando los ajustes salariales en forma gradual para lograr el sostenimiento financiero del sistema previsional". Para entonces, cada vez quedaba más claro que el gobierno había empezado a "laxarse" ante las reivindicaciones de la corporación

militar. Para el caso, resultaba muy funcional que al frente del Ministerio de Defensa estuviera uno de sus miembros —sumado al mismo presidente de la república—, lo que produjo en el sector un efecto exactamente contrario al propuesto en el plan de gobierno. Se puso de lado la voluntad de cambio y, en su lugar, se comenzó a reproducir paulatinamente lo que hicieron los gobiernos anteriores, en los que el Ministerio de Defensa derivó en una especie de engranaje desde el cual las Fuerzas Armadas planteaban sus demandas a los gobernantes civiles, lejos de funcionar como el órgano rector de las políticas de defensa del gobierno, como debía ser.

En efecto, Lerner propuso el aumento de las remuneraciones —sin que se levantara voz contraria en el Congreso—, pero sin detallar si la medida estaría acompañada por una reestructuración de la pirámide funcional del personal, muy distorsionada, de acuerdo con diversos diagnósticos, debido a la presión que ejercían sobre ella el régimen pensionario y las bonificaciones. Además, como correlato, todo parecía indicar que la eficiencia de los excesivamente numerosos generales no era la adecuada, al mismo tiempo que existían indicios para sostener que la calidad de los oficiales superiores —inmediatamente por debajo de los generales, en la jerarquía militar— era bastante mejor que la de sus superiores.

En esa línea, luego de la exposición del premier se tomaron decisiones conducentes a reducir el número de generales y se buscaron fórmulas de promoción de la oficialidad superior, tratando de dañar lo menos posible las lógicas de promoción del personal. Seguramente no había más alternativa que proceder rápida y sorpresivamente, lo que no impidió que se plantearan cuestionamientos, especialmente los referidos a una aparente discrecionalidad que abría la posibilidad de politizar tanto a las Fuerzas Armadas como a la Policía Nacional.

Esta posibilidad se vio potenciada por la inexistencia práctica de un partido de gobierno, lo cual acrecentó la sospecha de que se estaría construyendo un espacio de apoyo y acción sobre la base de por lo menos un sector de las Fuerzas Armadas. Sin que ello dejara de ser una probabilidad, llamó la atención que las críticas en este sentido no mostraran mayor preocupación por la inoperancia de los mecanismos de control democrático que debían actuar en estos casos, como las comisiones del Congreso con atribuciones sobre esta materia. En idéntica forma, no se puso en debate la pertinencia de los sistemas de vigilancia y monitoreo ciudadano sobre estos asuntos.

En suma, el beneficio de la duda era un activo que todavía se le podía asignar al gobierno de Humala cuando recién se iniciaba. Quizá donde muchos habían querido ver un "remezón" no había más que los normales reacomodos de una administración estatal recién instalada, para buscar las mejores relaciones con las jerarquías militares. Sin embargo, al poco tiempo se constató que no fue así.

Un desenlace inesperado

Las reformas en el sector Defensa planteadas en La Gran Transformación no fueron puestas de lado circunstancialmente mientras se buscaban ocasiones propicias para su implementación; por el contrario, se abandonó esa agenda para, sobre la marcha, hacer aparecer otra. Esto significó la apropiación del espacio por las demandas de los estamentos militares, que en el transcurso de la década habían venido recuperando su sentido corporativo luego de la grave crisis institucional producida por sus compromisos políticos con el régimen fujimorista y sus secuelas en términos de violaciones a los derechos humanos y corrupción.

En ese sentido, cuando se puso en debate la eventualidad de una militarización del gobierno de Gana Perú, considerando los orígenes profesionales de sus iniciales ministros del Interior (luego premier) y de Defensa, además del propio presidente, no se terminó de configurar el problema que se planteaba: más que de personas, tenía que ver con el tratamiento que se les empezaba a dar a algunos temas delicados, muy similar a los enfoques de los militares.

Entre esos temas, por ejemplo, estaba la amnistía al ex presidente Alberto Fujimori y su co-

rrelato sobre los enjuiciamientos al personal militar que cometió violaciones contra los derechos humanos. Al respecto, recordemos al ministro de Defensa Daniel Mora plantear una solución de "punto final". Tiempo después retomaría este tema el ministro de Trabajo, Rudecindo Vega. Sumado a ello tenemos las diversas expresiones oficialistas sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y la manera en que el gobierno ha organizado su posición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Además están la caracterización de la protesta social y el uso cada vez más frecuente de expresiones como "amenaza medioambiental" para referirse a acontecimientos tan complejos como la disputa en torno a la gestión de los recursos naturales y las actividades extractivas informales o ilegales. Otra muestra es la óptica que predomina actualmente en la estrategia antidrogas, sin dejar de lado que el diferendo con Chile —en el que está pendiente el fallo del Tribunal de Justicia Internacional de La Haya— busca militarizarse a toda costa.

Dichas tendencias, resistidas de alguna manera mientras duró el gabinete Lerner, se sinceraron en diciembre del 2011 con los cambios ministeriales. Estos se entendieron como parte de una disputa entre izquierda y derecha por ganar terreno en la orientación del gobierno; sin embargo, a la distancia, no parece haber sido así. Si bien lo que se podría denominar el "ala izquierda" del gobierno de Gana Perú fue puesta de lado, ello no significó un avance de sectores de derecha. Apareció más bien como resultado probable una autonomía (discrecionalidad) más amplia del presidente Humala. Algo nada bueno, pues se ha debilitado y hasta diluido una necesaria tensión política interna, lo que abre las puertas para la acción directa de lobbistas y grupos de presión como el estamento militar.

Un síntoma de ello fueron las expresiones del ahora premier Óscar Valdés cuando calificó como una "teatralización" los testimonios de la Comisión de la Verdad. Más allá del exceso, dejó constancia de que se alineaba con los criterios corporativos de las Fuerzas Armadas. De igual manera, cuando el presidente Humala comparó al presidente regional de Cajamarca con Pol Pot, posiblemente intentaba proyectar una imagen garantista para la inversión. En todo caso, como sentenció el premier Valdés, La Gran Transformación ya no iría, porque se debe tener "un Estado eficiente, ágil y pragmático".

Planteadas las cosas de esta manera, es altamente improbable que surja una situación que obligue al gobierno, si no a readoptar lo que consignó en su plan original, al menos a revisarlo para evaluar la posibilidad de retomar algunos aspectos que allí se planteaban. Es lamentable que, pudiendo haber generado cambios mínimos pero sustanciales en el sector Defensa, finalmente se imponga una agenda corporativa militar que, además, propende a teñir con su impronta una parte importante de la gestión gubernamental.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE GANA PERÚ: DE BRASILIA A DAVOS

José F. Cornejo*

La política exterior del plan de gobierno de Gana Perú se articulaba sobre dos grandes ejes: un énfasis en la integración regional y sudamericana, y la necesidad de una inserción soberana del Perú en un escenario internacional marcado por el surgimiento de un mundo multipolar. Esta nueva política exterior se desprendía de la crítica del plan de gobierno al modelo económico neoliberal dominante en el país durante las pasadas décadas. Proponía, en su lugar, una estrategia nacional de desarrollo basada en una economía nacional de mercado, que contribuyera a superar las desigualdades sociales, la pérdida de soberanía y la desarticulación territorial predominantes en este modelo primario-exportador. Así, la política exterior se articularía estrechamente con la estrategia de desarrollo nacional alternativa, buscando hacer de la actividad diplomática un instrumento para la inclusión social, la integración regional y el desarrollo interno.

En el programa de Gana Perú se enjuiciaba el regionalismo abierto basado en los tratados de libre comercio, por ser estos asimétricos, no priorizar los mercados que importan productos con valor agregado sino seguir apostando por la exportación de commodities y fomentar una apertura comercial indiscriminada perjudicial para el desarrollo nacional. Por ello, se proponía un proceso de revisión de los mismos luego de una fase de estudio sobre sus impactos reales en la economía nacional. En lugar de este regionalismo abierto se defendía un regionalismo integrador, que priorizara las relaciones con los países andinos, fortaleciendo la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y superando su estado de entrampamiento. Se planteaba también una participación activa en la construcción de la Unión de Naciones Suramericana (Unasur) para crear un espacio macrorregional integrado que haga de América del Sur una potencia emergente en la dinámica internacional hacia un mundo multipolar.

De los temas en debate en la agenda de los foros internacionales se priorizaban el problema del cambio climático y la lucha contra las drogas. Aquí se buscaba un protagonismo mayor y una diplomacia proactiva por parte del Perú, dada a la importancia de ambos temas para nuestro país y la región andina.

Como parte de la política de inclusión social se proponía una renovada política consular para los más de tres millones de peruanos en el exterior que, con sus remesas, contribuyen significativamente al desarrollo económico nacional.

La estrechez en los resultados de la elección a favor del presidente Ollanta Humala y la política de alianzas que le permitió alcanzar la victoria en la segunda vuelta obligaron a morigerar algunos planteamientos de cambio. Esto se plasmó en la llamada Hoja de Ruta, que buscaba garantizar la gobernabilidad democrática y enfrentar la campaña desestabilizadora de la derecha, renuente a aceptar su derrota electoral.

La crisis económica mundial, con sus señales inquietantes para la sostenibilidad del modelo

* Licenciado en Filosofía por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Analista político, especialista en temas internacionales. Miembro del colectivo Ciudadanos por el Cambio.

económico peruano, también tuvo un rol preponderante en las definiciones sobre el rumbo del nuevo gobierno. Internamente, los poderes fácticos dejaron de lado posiciones altaneras que minimizaban los impactos de la crisis y afirmaban que la economía peruana estaba "blindada", para adoptar posturas alarmistas que exigían, ante los evidentes signos de recesión en la Unión Europea y Estados Unidos, mantener y profundizar el modelo neoliberal primario-exportador.

¿Qué ha pasado en primer año en lo que se refiere a la política exterior del nuevo gobierno? ¿Cómo evaluar las tensiones entre una propuesta de cambios y la tentación por el continuismo que parece marcar esta primera fase? Intentaremos desentrañarlo en este breve ensayo.

Brasilia

Durante la campaña electoral de Ollanta Humala, la insistencia en fortalecer los vínculos del Perú con Brasil fue vista como un intento de alejar las dudas sobre su cercanía con el modelo venezolano y la figura —diabolizada en nuestro país— del presidente Hugo Chávez. Una vez confirmada su elección como presidente de la república, Ollanta Humala dio sus primeros pasos en la esfera internacional con un simbólico viaje a Brasil y otros países de la región.

En esta primera gira por la región tras los comicios del 5 de junio, Humala visitó la capital de dicho país para reunirse con su mandataria, Dilma Rousseff. En Brasilia, en el Palacio de Planalto —sede del Gobierno brasileño—, el presidente electo caracterizó al país vecino de "socio estratégico y muy importante en el contexto mundial". Esta declaración, de vocación integradora, afirmaba la necesidad de fortalecer una política de fronteras vivas, resaltando que con Brasil el Perú tiene la frontera más extensa, pero es la menos dinámica y desarrollada. Por otro lado, el presidente Humala alabó el modelo económico y social brasileño, al manifestar que se encontraba en sintonía con el proyecto de inclusión social que su gobierno se proponía llevar adelante en el Perú. En declaraciones a la prensa, Marco Aurélio Garcia, principal asesor internacional de la presidencia brasileña, añadía que ambos gobernantes conversaron también sobre el programa de integración de los ministerios de Justicia y Defensa para resguardar la frontera común, la extensión del Sistema Satelital de Vigilancia y Protección de la Amazonía (el llamado Sivam-Sipam) y el combate contra el narcotráfico. Sobre este último punto, el presidente electo, Ollanta Humala, pidió la colaboración de los demás líderes del continente para sumarse a la lucha contra las drogas y fortalecer una posición común con Estados Unidos. En esta primera gira, que continuó por los otros países del Mercosur, el mandatario peruano empezó a colocar los temas prioritarios e innovadores de su agenda internacional.

Simultáneamente, comenzaron a funcionar las comisiones de transferencia de gobierno. Se produjo entonces una sorpresa inicial en la conformación de la comisión encargada del Ministerio de Relaciones Exteriores, pues se nombró como responsable a un diplomático que no tenía afinidad alguna con el programa de gobierno de Gana Perú. A esta señal contradictoria sobre el apego del presidente Humala al plan de gobierno con el cual había sido elegido se sumó otro elemento que, a la luz de los acontecimientos posteriores, tiene un alto carácter simbólico frente a cómo el presidente procedería a tratar con sus asesores iniciales.

El cuerpo diplomático es uno de los sectores más conservadores de la administración pública; es conocida la manera como durante el régimen de Fujimori se orquestó una purga para deshacerse de quienes se oponían a la deriva autoritaria y corrupta de su gobierno. Muy pocos diplomáticos manifestaron su simpatía por la candidatura de Ollanta Humala desde su primera campaña presidencial en el 2006, colaboraron generosamente con la propuesta de plan de gobierno o estuvieron dispuestos a asesorarlo en temas de política internacional. Por lo tanto, llamó altamente la atención que, luego de la victoria electoral, fueran marginados a roles secundarios en la Cancillería. Eran las primeras muestras de la poca fidelidad y el mucho pragmatismo del presidente Humala; no solamente con respecto a las ideas de su plan de gobierno, sino también ante sus asesores.

En medio de estas señales desconcertantes, el controvertido viaje a Rusia de Alexis Humala antes del 28 de julio y sus cuestionables reuniones con altas autoridades de este país añadiría una dosis de inquietud ante la improvisación y el poco profesionalismo con que se pretendía tratar aspectos delicados de la política internacional y las dificultades del presidente para manejar las presiones y el arribismo de su entorno partidario.

Lima

La nominación de un intelectual de prestigio como Rafael Roncagliolo al cargo de canciller despejó las inquietudes que se presentaron durante el proceso de transferencia y permitió esperar algunos avances significativos de una nueva diplomacia. No es casual que los poderes fácticos, tranquilizados al mantener el control del Ministerio de Economía y del Banco Central de Reserva, hicieran del ministro de Relaciones Exteriores uno de sus blancos preferidos durante su campaña mediática de desestabilización del gabinete presidido por Salomón Lerner Ghitis.

En sus declaraciones inaugurales a la prensa, el canciller Roncagliolo definió los ejes de orientación de la política exterior peruana. En primer lugar, una posición soberana, alejada de bloques y disputas ideológicas a fin de mantener buenas relaciones con todos los países, para favorecer el multilateralismo y no las posiciones unipolares. En segundo lugar, una diplomacia activa, coherente con las políticas internas de inclusión social, buscando priorizar el impulso a los mecanismos regionales de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unasur, que le permitiera al Perú prosperar junto con sus pares latinoamericanos. En tercer lugar, aprovechar nuestra proyección hacia la cuenca del Pacífico y los tratados de libre comercio suscritos en el pasado con importantes socios comerciales. Y finalmente, renovar y democratizar la política consular, para otorgar una mejor atención a los tres millones de peruanos en el exterior.

Las cumbres extraordinarias de la CAN y Unasur con ocasión de la transmisión del mando pueden ser la oportunidad para dar indicios de la voluntad política de iniciar nuevos rumbos en la política exterior y avanzar en la integración regional.

En la Cumbre de la CAN de julio del 2011, en Lima, luego de la ceremonia de transmisión de mando, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, en ejercicio de la presidencia pro témpore de la CAN, planteó la necesidad de una modernización y una reingeniería del Sistema Andino de Integración para adecuarlo a los desafíos del siglo XXI, buscando las convergencias con el Mercosur y avanzar en la construcción de la Unasur.

Posteriormente, en la cumbre extraordinaria de la Unasur, el presidente Santos propuso tratar el tema de la crisis económica internacional y de los peligros que una recesión en la zona euro y en Estados Unidos puede tener para las economías de la región, asunto que no figuraban en la agenda. Esto respondió a un análisis crítico de cómo estaba evolucionando la crisis en los países industrializados, de la posible baja en la calificación de la deuda de Estados Unidos y de su impacto en las reservas acumuladas por los países de América del Sur. Los mandatarios presentes decidieron incorporar el tema en la discusión, y se acordó una reunión de ministros de Economía de la Unasur y de los presidentes de los bancos centrales, en Buenos Aires, para determinar posibles acciones en bloque frente a la crisis financiera mundial. La necesidad de una nueva arquitectura financiera era parte del programa de gobierno de Gana Perú. El hecho de que esta iniciativa la presentara en Lima un mandatario distante de los gobiernos de izquierda de la región, mostraba claramente que no tenía nada de ideológica sino que respondía a una necesidad elemental de realismo político, en un contexto económico internacional volátil e imprevisible que amenazaba con afectar gravemente las economías de los países de la región.

Como resultado de la reunión en Buenos Aires, el Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, constituido como una comisión de trabajo más en la Unasur, debía estudiar posibles medidas conjuntas para dinamizar el comercio intrarregional, analizar la movilización de las reservas monetarias y el fortalecimiento del Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), así como

evaluar las potencialidades de la banca de inversión en la región. Se formaron también comisiones de trabajo para estudiar cómo impulsar el uso de monedas locales en el comercio dentro del bloque Unasur para aumentar y abaratar los intercambios intrarregionales. La participación del Ministerio de Economía y Finanzas y del Banco Central de Reserva del Perú en estas iniciativas regionales sería decepcionante. Para sorpresa de los delegados de los países vecinos, los representantes peruanos se opusieron a discutir algunas propuestas, o simplemente no asistieron a los grupos de trabajo conformados, dando a entender que en el Perú existía una suerte de diplomacia paralela en lo que se refiere a los temas económicos, y que nuestro país pensaba enfrentar solo las amenazas de la crisis internacional.

En medio de las discusiones en el Consejo de Economía y Finanzas, el gobierno abandonaría una de sus banderas emblemáticas al afirmar que no se estaba dispuesto a renegociar ningún tratado de libre comercio firmado por los gobiernos anteriores, con el fin de dar señalas claras de estabilidad y garantías jurídicas a las inversiones extranjeras. Las promesas de una diplomacia activa para combatir la exclusión social y fortalecer la integración regional resonaban como una suerte de frases vacías ante los primeros signos de inmovilismo del modelo neoliberal primario-exportador, blanco principal de las críticas del plan de gobierno de Gana Perú.

Nueva York

En el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas a fines de septiembre del 2011, el presidente Ollanta Humala tuvo la ocasión de exponer los lineamientos básicos de su política interna y de su política exterior.

En su mensaje ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el mandatario defendió la urgencia de una "gran transformación" como política de inclusión social que garantice el crecimiento como desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las personas con menos recursos. Para ello subrayó el papel que debe tener el Estado y la importancia de que, en democracia, se lleven adelante políticas públicas que atiendan las necesidades de todos los ciudadanos. Resaltó la significación de promover proyectos de inversión que respeten el entorno humano y ambiental, poniendo como ejemplos el proceso de negociaciones con los inversionistas mineros y la aprobación de la Ley de Consulta Previa.

Igualmente, defendió la necesidad de una política antidrogas integral e informó que el Perú había convocado, para el primer trimestre del 2012, una cumbre ministerial que aborde la lucha contra las drogas y permita definir acciones conjuntas entre países productores y consumidores, mutuamente responsables de este flagelo.

Hasta fines de septiembre, según lo manifestado por el presidente Humala ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, persistía en el gobierno la confianza en la validez de los compromisos adoptados en la Hoja de Ruta: viabilidad de reformar el modelo de crecimiento neoliberal para hacerlo más inclusivo, compatibilidad con una política comercial abierta y política de integración soberana andina y sudamericana. El presidente Humala aparece también identificado con la nueva política antidrogas impulsada por Ricardo Soberón desde Devida, al punto de proponerla como un modelo alternativo a debatir a escala internacional en el Perú a inicios del año 2012.[1]

A principios de octubre comenzaron a surgir públicamente las primeras desavenencias internas sobre el rumbo que debía seguir el gobierno ante diferentes factores de crisis. En el frente externo, las crisis del euro y de la deuda soberana europea amenazaban con generar en la economía mundial un impacto sistémico mayor que el producido por la crisis de Lehman Brothers en el

1 En las semanas previas al viaje del presidente Humala a Estados Unidos el gobierno debió enfrentar una feroz campaña mediática que tenía como objetivo la destitución de Ricardo Soberón, jefe de Devida, encargado por el mandatario de llevar adelante una nueva política antidrogas que superara el fracasado paradigma represivo sobre la base de la erradicación, vigente durante los pasados treinta años de políticas contra el narcotráfico.

año 2008. Las previsiones de crecimiento para el 2012, tanto de la economía mundial como de la economía peruana, se vieron reducidas ante el impacto de la catástrofe nuclear en el Japón, los disturbios políticos en el Medio Oriente y la crisis de la Eurozona. A ello se sumó, en el ámbito local, la reactivación de algunos conflictos socioambientales irresueltos por el gobierno anterior, que representaban bombas de tiempo capaces de entrampar el accionar reformador de la nueva gestión presidencial. En particular, un conflicto entre el campesinado de los distritos de La Encañada y la empresa Yanacocha y su proyecto minero Conga alcanzó proporciones nacionales y terminó por generar una crisis de gabinete a inicios de diciembre. El forcejeo y las tensiones entre quienes defendían el continuismo del modelo neoliberal de crecimiento y quienes respaldaban las propuestas originales de reforma del plan de gobierno y la Hoja de Ruta crearon un clímax político en donde los senderos se tenían que bifurcar.

Bogotá

A comienzos de noviembre del 2011, la CAN atravesaba una nueva crisis ante la amenaza de abandono por parte de Ecuador, debido a un problema de fronteras y de flujo vehicular con Colombia. Desde la salida de Venezuela en el año 2006, la CAN vivía en una situación de letargo, semiparalizada por posiciones encontradas sobre los tratados de libre comercio entre los países andinos y otros conflictos diplomáticos. El 2008 Colombia se vio envuelta en una serio problema con Ecuador, que se agudizó durante el 2009 ante un acuerdo militar con Estados Unidos que autorizó la instalación de bases militares norteamericanas en territorio colombiano. Con una gran dosis de pragmatismo, el presidente Juan Manuel Santos, al asumir su mandato, puso fin a esta crisis diplomática y generó las condiciones necesarias para un relanzamiento del proceso de integración andino.

La cumbre de Bogotá permitió conjurar la amenaza ecuatoriana y relanzar el proceso de integración andino para aprovechar las potencialidades de un mercado de 97 millones de habitantes, cuyo comercio está constituido principalmente por productos de alto valor agregado, que originan significativas fuentes de trabajo. A pesar de las dificultades que atravesaba la CAN, las preferencias arancelarias de este bloque han sido muy positivas para los países andinos en su conjunto y los intercambios comerciales han crecido. Al cierre del 2010 el comercio intracomunitario registró para el Perú un monto de 1984 millones de dólares, un aumento de 29% con respecto al año 2009. Los proyectos de infraestructura física previstos en el Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) de la Unasur buscan superar las actuales deficiencias de interconexión y apuntan a dar un salto estratégico en el desarrollo comercial y socioeconómico de nuestros países. Hacer de la integración regional y sudamericana una prioridad de nuestra política exterior es una decisión que comporta sentido de oportunidad y realismo político, más aún cuando Brasil, como vecino país emergente, se convierte aceleradamente en la quinta potencia mundial.

Esta orientación estratégica a favor de una integración regional sudamericana será un punto de permanente disputa con los conservadores de dentro y fuera del gobierno. Los sectores neoliberales, en complicidad con los grupos mediáticos, cuestionan y desvalorizan la apuesta por la integración regional para promocionar, por su lado, el Foro del Arco del Pacífico, sobredimensionando las potencialidades y ventajas del comercio con los países asiáticos.

Hawái

Al momento de partir a Hawái para la cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), era más que evidente que el presidente Humala, en la disputa entre continuistas y reformadores que se libraba en el seno de su gabinete ministerial, había escogido su campo. El conflicto sobre el proyecto minero Conga había polarizado al gobierno y puesto en contradicción las posiciones del premier Lerner con las de otros miembros de su gabinete. No estaba en juego solamente la conducta ante las inversiones mineras y la posibilidad de introducir nuevas reglas de juego que respetaran el medio ambiente, como el presidente había dado a entender en

su discurso ante la Asamblea de la ONU, sino también el alcance que debe tener la consulta previa a los pueblos afectados, así como el manejo político de las protestas socioambientales. Las declaraciones del presidente afirmando que "Conga va sí o sí" provocaron un divorcio entre sus posiciones ambientalistas como candidato y su defensa cerrada de la inversión minera como gobernante. En este panorama, los días del gabinete Lerner estaban contados.

En la reunión de la APEC el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, presentó un Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico, (TPP por su nombre en inglés), como nuevo pacto regional para liberalizar el comercio y las inversiones, negociado entre Estados Unidos y otros ocho países, incluidos Chile y el Perú. El entusiasmo con que el ministro de Comercio Exterior, José Luis Silva Martinot, cuando anunció ante el Congreso su deseo de un rápido cierre de las negociaciones del TPP, era un indicio de que los partidarios de la apertura comercial indiscriminada habían ganado la partida. La ditirámbica propaganda según la cual el Perú participa en "el Tratado de Libre Comercio de mayor ámbito en el mundo", el TPP, no impide plantear algunas interrogantes sobre la pertinencia y las ventajas de este nuevo acuerdo comercial:

1. Si ya tenemos tratados de libre comercio con Estados Unidos y Chile, que representan más de 98% de nuestro intercambio comercial con los países del TPP, ¿qué ventajas suplementarias nos trae sumarnos a este acuerdo comercial promovido por Estados Unidos?

2. El TPP introduce cláusulas sobre derechos a la propiedad intelectual más favorables a las grandes corporaciones farmacéuticas norteamericanas que los ya negociados en el tratado con este país. ¿Vamos a desproteger más aún nuestra industria farmacéutica nacional?

3. El TPP es visto por algunos analistas como un instrumento comercial de Estados Unidos en su intento de contener el ascenso de China como una potencia mundial. Varias cláusulas no comerciales, referidas a derechos laborales o al tratamiento a las empresas estatales, están específicamente dirigidas contra China, que no fue invitada a participar en estas negociaciones. ¿Es benéfico para el Perú alinearse con una política comercial antichina?

4. Y por último, la pregunta más impertinente para los fundamentalistas del libre comercio: ¿están siendo realmente benéficos para Perú los tratados de libre comercio? La economista Ariela Ruiz Caro advierte, en un artículo de *La República* (30.11.2011), que las exportaciones del Perú a Estados Unidos han caído pese al tratado que entró en vigencia en el 2009. Las exportaciones peruanas cayeron 3,2%, mientras que las importaciones de Estados Unidos, aumentaron en 23,1%. Países de la región que no cuentan con tratados de libre comercio con Estados Unidos o con la Unión Europea han obtenido mejores resultados comerciales que el Perú.

Davos

Luego de la caída del gabinete Lerner se pudo dar rienda suelta al entusiasmo por atraer inversiones extranjeras como panacea para el desarrollo nacional. Raúl Wiener, en "Davos y Humala" una ácida nota editorial publicada en *La Primera* (28.1.2012), se preguntaba si realmente el Perú se podía permitir gastar 300 mil dólares como derecho de participación en este evento internacional, para venderse a las élites como un país de grandes oportunidades de negocios, con una Europa en crisis.

Según *Le Monde* (11.2.2012), en la estación invernal de Davos, a diferencia de años anteriores, se respiraba en el ambiente de las mesas redondas y las cenas de negocios un perfume de desesperación. Varios panelistas afirmaron crudamente que la crisis que atraviesa la economía mundial es sistémica, que el capitalismo está enfermo y que no se perciben remedios milagrosos en el corto plazo. Este estado de ánimo depresivo en la montaña mágica de la élite económica mundial fue disimulado en los despachos de prensa de la delegación peruana, que enviaba mensajes edulcorados sobre reuniones con inversores europeos interesados por el Perú pese a la grave crisis del euro. Estas conversaciones se dieron sobre todo con empresarios de la industria minera e indican que el

modelo primario-exportador es el que se busca reforzar.

Tiempo de definiciones

Las concesiones a los poderes fácticos para asegurar la gobernabilidad han cobrado tal envergadura que terminan por opacar las propuestas programáticas de cambio originalmente defendidas por el presidente Ollanta Humala. Nos encontramos otra vez con una política exterior de "regionalismo abierto" que es manejada fundamentalmente por el Ministerio de Economía y el de Comercio Exterior y Turismo, que no solo quieren conservar el modelo de crecimiento excluyente —tan cuestionado en el plan de gobierno de Gana Perú—, sino también insertar nuestro país de manera subordinada en la escena internacional. Se persiste en poner énfasis en los mercados externos, en las virtudes de la inversión extranjera dirigida a los sectores primario-exportadores, y se soslayan o retrasan medidas para dinamizar el mercado nacional, así como decisiones más audaces para estimular nuestro comercio regional y el proceso de integración sudamericano.

Con los cambios en Devida, en donde se cedió la dirección a una ex funcionaria de la embajada de Estados Unidos, el gobierno abandonó una política soberana para llevar adelante un nuevo paradigma en la lucha antidrogas. Al alinearnos dócilmente con las posiciones norteamericanas en la batalla contra las drogas, como en los acuerdos comerciales TPP, no solo perdemos capacidad de negociación con ellos, cuando tengamos que defender intereses divergentes, sino que, además, nos colocamos innecesariamente en una posición desventajosa frente a otros socios importantes y potencias emergentes como Brasil y China.

Los impactos internos de la nueva ola recesiva de la económica mundial ya no se pueden soslayar. Los indicadores económicos muestran crudamente una caída brusca de nuestras exportaciones, un descenso a 3,7% en las previsiones de crecimiento económico para el 2012, con el agravante de que, pese al tratado de libre comercio con Estados Unidos, nuestro comercio exterior está estancado con este país desde el 2006.

En el ámbito regional, los recientes cambios producidos en el Mercosur, con el ingreso de Venezuela, refuerzan este bloque de países, que representan el 70% del producto bruto interno sudamericano, en detrimento de la Comisión Andina de Naciones (CAN), que corre el riesgo de una desarticulación progresiva, cuando dos de sus miembros —Bolivia y Ecuador— tienen políticas macroeconómicas y gobiernos más afines, y han manifestado en el pasado su interés de incorporarse a este bloque regional.

La errada política de "regionalismo abierto" ha fracasado a todas luces y ha puesto al Perú en una situación de vulnerabilidad, tanto en el plano económico como en el geopolítico. Si efectivamente se quiere la construcción de la Unasur, como una prioridad de nuestra política exterior, es necesario aprovechar la presidencia pro tempore para reposicionarnos como un actor activo de la integración regional y evitar quedar aislados. Esto es más importante aún si tomamos seriamente en cuenta el desafío en el mediano plazo que constituye el diferendo limítrofe con Chile, que se ventila en el Tribunal de La Haya. En el contexto de crisis mundial que vivimos, ambos países tienen interés en que este diferendo se resuelva por los canales diplomáticos en los que está encauzado. Debemos evitar a toda costa que se abran otros escenarios, pues no serían beneficiosos para ninguno de los dos países ni para el proceso de integración sudamericano.

Poco queda del entusiasmo del viaje inaugural a Brasilia y de las promesas de una política exterior peruana que se postulaba como reformadora y nacionalista. Sin embargo, queremos creer que existen aún posibilidades de rectificación para defender una posición más soberana del Perú en la escena internacional, y así avanzar con los demás países de la región en la construcción de la Unasur como una nueva potencia mundial emergente, en el mundo multipolar que se configura en este siglo XXI.

GRUPO Propuesta CIUDADANA

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfonos: 613 8313, 613 8314
Telefax: 613 8315
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@desco.org.pe