



**Oxfam**  
Internacional



## Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú

INFORME ANUAL 2008 / 2009





# **Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú**

---

Informe anual 2008 / 2009





## **Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú**

Informe anual 2008 / 2009



Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú  
Informe anual 2008 - 2009

© Oxfam Internacional

© Oxfam América

Av. Benavides 1130 - Miraflores, Lima 18 – Perú

Teléfono: (511) 700 9200

[www.oxfam.org/es](http://www.oxfam.org/es)

Primera edición: junio del 2009

2000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2009 - 07501

ISBN 978-9972-9666-2-0

Comité consultivo: Frank Boeren, Martín Beaumont, Luis Vargas, Susanne Engelhardt, Fernando Romero, Rocío Vargas, Eliana Ames, Javier Aroca, Igidio Naveda, Elizabeth Cano, Josefa Rojas, Giovanna Vásquez e Yván Vásquez.

Edición y coordinación general: Milagros Salazar Herrera

Redacción:

Equipo de comunicaciones de Oxfam Internacional - Perú

Celia Aldana, Elva Abad, Danny Gibbons, Alexis Huaccho y Milagros Salazar

Edición fotográfica: Alexis Huaccho

Foto de carátula: Flor Ruiz / Oxfam

Fotografía interiores: Yanina Patricio, Percy Ramírez, Iniciativa Social Blanco y Negro, Oxfam

Corrección: Ricardo Virhuez, Luis Felipe Gamarra

Concepto visual, diseño y diagramación: Jesús Ruiz Durand

Impresión: Tarea - Asociación Gráfica Educativa.

Pasaje María Auxiliadora 164, Breña. Lima 05 Perú.

Afiliados de Oxfam Internacional en Perú: Oxfam América, Oxfam Gran Bretaña, Oxfam Novib e Intermón Oxfam



Foto: Yanina Patricio

# índice

página

<b>Presentación</b> .....	11
<b>Miradas y reflexiones sobre el Perú</b>	
<b>Crisis global: La epidemia comenzó en EE UU</b>	
Por Oscar Ugarteche.....	16
<b>Pobreza: Un milagro no fue suficiente</b>	
Por Pedro Francke.....	26
<b>Desigualdades: Los sueldos de la inequidad</b>	
Por Humberto Campodónico.....	40
<b>Ciudadanía: En busca de algo más que un DNI</b>	
Por Pepi Patrón.....	48
<b>Acuerdos comerciales: Perdiendo la caja de herramientas</b>	
Por Alejandra Alayza.....	56
<b>Pueblos indígenas: Rezagos de una monarquía</b>	
Por Nelson Manrique .....	66
<b>Cambio climático: El clima se está microcalentando</b>	
Por Juan Torres.....	76
<b>Justicia y democracia: El juicio a Fujimori: un aprendizaje cívico y moral</b>	
Por Salomón Lerner .....	84
<b>Discriminación y racismo: La batalla contra la exclusión viene de adentro</b>	
Por Wilfredo Ardito.....	92
<b>Género y sociedad: Necesitamos una política pública contra el machismo</b>	
Por Rocío Silva Santisteban .....	104



**¿Quiénes somos y qué hacemos?**

<b>Oxfam Internacional en el mundo</b> .....	114
<b>Oxfam Internacional en el Perú</b> .....	118
<b>Industrias extractivas:</b>	
La apuesta por un desarrollo con derechos.....	122
<b>Comercio e integración:</b>	
Decisiones comerciales que afectan a todos.....	126
<b>Agricultura y recursos naturales:</b>	
La cadena productiva que sostiene al país.....	130
<b>Trabajo digno:</b>	
La equidad comienza con un empleo justo.....	134
<b>Gestión de riesgos de desastres:</b>	
Los pueblos se preparan ante las amenazas.....	138
<b>Ayuda humanitaria:</b>	
De la emergencia a la reconstrucción en Pisco.....	142
<b>Cambio climático:</b>	
Para afrontar un clima incierto.....	146
<b>Pueblos indígenas e interculturalidad:</b>	
Una mirada diferente del Perú.....	150
<b>Democracia y gobernabilidad:</b>	
Que todos tengan voz.....	154
<b>Género:</b>	
Ellas hacen posible el cambio.....	158
<b>Anexo: Publicaciones</b> .....	163
Socios y aliados de Oxfam Internacional en el Perú.....	168



# P r e s e n t a c i ó n



La pobreza y la desigualdad son, desde el punto de vista de Oxfam Internacional, dos de los principales problemas que el Perú enfrenta en su camino hacia el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia. La pobreza es un problema humano complejo que no se limita a la falta de ingresos y que no puede ser captado ni comprendido si su análisis se restringe a las cifras y deja de lado las complejidades de las relaciones entre diversos grupos sociales. Por lo general, en la base de la pobreza están las desigualdades en el

acceso a los recursos, a las oportunidades y al poder. Esa falta de poder impide que sectores importantes de la población sean escuchados, tomados en cuenta, involucrados en las decisiones, respetados en sus derechos.

Para superar ambos problemas se requiere comprenderlos mejor, analizarlos constantemente, mirarlos desde distintos ángulos y perspectivas. Para actuar se necesita que estos temas se debatan abiertamente, escuchando diversas voces, de forma tal que se llegue a algunos acuerdos básicos que permitan sumar esfuerzos. Para mirar el futuro, ayuda conocer los avances logrados en diferentes niveles para extraer inspiración de estos cambios concretos que se están viviendo.

Sin embargo, percibimos con preocupación que estos temas no se tratan suficientemente ni en las publicaciones académicas, ni en el debate cotidiano que se da en los medios de comunicación. Temas como los avances del Perú hacia el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio, la aplicación del Plan Nacional de DDHH, la aplicación de la Ley de Igualdad de Oportunidades, entre otras importantes demandas sociales, no son tocados frecuentemente en los medios de comunicación. El propio gobierno da a conocer esporádicamente

# Presentación

sus progresos reflejados en indicadores y cifras macroeconómicas; sin embargo, percibimos que el público en general suele dudar de la objetividad de estos avances.

La superación de la pobreza y de las inequidades son dos de las principales apuestas en el trabajo que tanto Oxfam como sus contrapartes desarrollan. Consideramos que en los años pasados, los aportes de ambos han sido significativos, pero a la vez estas contribuciones han sido modestas en comparación con la magnitud del problema. Por ello una de nuestras preocupaciones constantes es la de cómo podemos lograr que nuestro aporte tenga cada vez más impacto. Estamos convencidos de que una ciudadanía activa, Estados eficaces y un sector privado responsable, pueden contribuir a superar las causas de la pobreza e inequidad, y a ello se orienta nuestro trabajo.

Desde el 2002, Oxfam Gran Bretaña ha venido presentando un informe anual que combina el análisis de la situación y los retos del país, con la rendición de cuentas del trabajo que desarrollamos. Estos informes han llegado a ser considerados una referencia para quienes están interesados en los temas de pobreza y desarrollo en el Perú, y han sido de utilidad tanto para personas del mundo académico como para miembros de diversas organizaciones sociales. Esto, sumado a nuestra apuesta por la superación de la pobreza y de las inequidades, nos ha motivado a presentar este año por primera vez un informe anual como Oxfam Internacional siguiendo la misma fórmula: primero una serie de artículos de diversos autores que permite analizar desde varios ángulos la pobreza, la desigualdad y el desarrollo en el Perú, y luego la rendición de cuentas del trabajo que los afiliados de Oxfam Internacional desarrollan en el Perú.

Debatir estos temas se convierte en una necesidad aun más imperativa en estos momentos, cuando la crisis económica está influyendo en el presente y futuro

cercano del mundo entero. Por ello la mayoría de los artículos de análisis dan cuenta de las múltiples facetas de esta crisis: su evolución, la respuesta oficial del gobierno, y sus implicancias para las poblaciones más vulnerables. Otros artículos enfatizan dimensiones complementarias de la pobreza y exclusión, más allá de aspectos económicos: la situación de inequidades como las de género y “raza”; la situación de los derechos humanos y de derechos civiles, así como la administración de justicia luego del histórico juicio a Fujimori, entre otros.

La segunda parte del informe constituye un ejercicio de transparencia acerca de nuestro trabajo y los fondos que manejamos. Nuestra rendición está dirigida hacia nuestras contrapartes y aliados, a las poblaciones que recibieron nuestro apoyo, a los donantes, a los medios de comunicación y al público en general. Esperamos a través de ello fortalecer la confianza en el trabajo que desarrollamos.

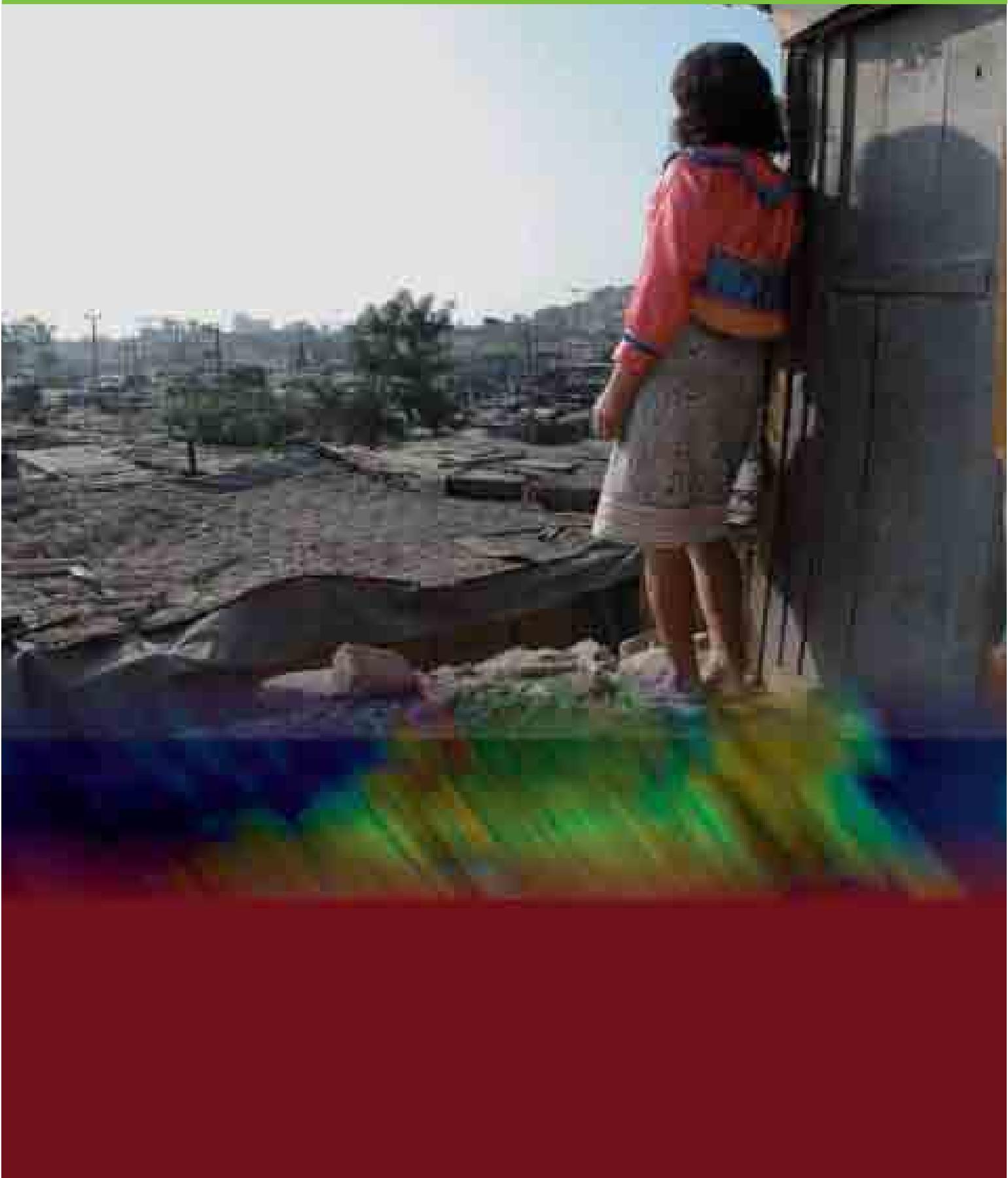
En este contexto y con la modestia que imponen nuestros limitados recursos, mantenemos la tradición de OGB de publicar y presentar este informe anual que está ahora en sus manos y que incluye tanto artículos que tratan diversas interpretaciones del contexto, como la propia rendición de cuentas y los resultados alcanzados en el período 2008 por nuestra institución.

En nombre de Oxfam Internacional, queremos agradecer a las personas que han hecho posible la publicación de este informe anual. Expresamos nuestro reconocimiento a los autores y autoras de los artículos de análisis por sus valiosos textos. Igualmente, nuestro agradecimiento a las personas que proporcionaron las fotografías y las que prepararon el diseño gráfico y la edición de esta publicación. Finalmente, este informe no hubiese salido a la luz si no fuese por la orientación e inspiración de Martín Beaumont, y el empuje en la coordinación de parte de Milagros Salazar y el equipo de comunicaciones de Oxfam Internacional. A todos ellos nuestro sincero agradecimiento.

***Frank Boeren***

***Coordinador de Oxfam Internacional en el Perú***

Foto: Alexis Huaccho / Oxfam



# Miradas y reflexiones sobre el Perú

---

**Crisis global: La epidemia comenzó en EE UU**

---

Oscar Ugarteche

---

**Pobreza: Un milagro no fue suficiente**

---

Pedro Francke

---

**Desigualdades: Los sueldos de la inequidad**

---

Humberto Campodónico

---

**Ciudadanía: En busca de algo más que un DNI**

---

Pepi Patrón

---

**Acuerdos comerciales: Perdiendo la caja de herramientas**

---

Alejandra Alayza

---

**Pueblos indígenas: Rezagos de una monarquía**

---

Nelson Manrique

---

**Cambio climático: El clima se está microcalentando**

---

Juan Torres

---

**Justicia y democracia: El juicio a Fujimori: un aprendizaje cívico y moral**

---

Salomón Lerner

---

**Discriminación y racismo: La batalla contra la exclusión viene de adentro**

---

Wilfredo Ardito

---

**Género y sociedad: Necesitamos una política pública contra el machismo**

---

Rocío Silva Santisteban

---

# La epidemia comenzó en Estados Unidos

Foto: Yanina Patricio





# La epidemia comenzó en Estados Unidos

*Cuando EE. UU. se enferma, el mundo se contagia*

Oscar Ugarteche<sup>1</sup>

Esta parece ser una crisis que cambiará el mundo como lo entendemos. La última crisis así sucedió en el siglo XV, cuando se replantearon los mercados, aparecieron las ciudades, la imprenta y la grafía como medio de comunicación masivo y se estableció una relación distinta entre el hombre y la naturaleza. Así de contundente parece ser esta crisis, que nos confronta con una nueva forma de entender la relación entre el hombre y su naturaleza desde la economía y la política. Es una crisis epocal.

La crisis actual, en primer lugar, se debe a un problema de la economía estadounidense y a un sistema internacional que no funciona. Durante la primera década del siglo XXI los organismos internacionales se comportaron de manera pasiva ante los desbalances de la economía internacional generados en parte por los problemas de la economía de Estados Unidos. Es evidente que el modelo económico neoliberal es el que nos ha metido en esta crisis. La crisis, vista así, empezó en Estados Unidos y terminó por contagiar al mundo. Pero quizás valga la pena señalar que esta crisis que aparece como financiera no sólo es económica, sino también tecnológica, ambiental y teórica. Es mucho más que una crisis financiera, a pesar de que se ha expresado como tal. El problema financiero radica en principio en el uso indiscriminado de instrumentos sin sustento real (burbujas), que tergiversaron la relación que debe existir entre el prestamista y el préstamo, y entre el activo financiero y el activo real, donde el sistema permitió que se otorga-

***Esta crisis, que ha originado un desbalance***

***12 veces superior al PBI del mundo, podría***

***cambiar nuestra forma de entender al***

***hombre y su naturaleza, desde el punto de***

***vista de la economía y la política. Es una***

***crisis que podría alterar nuestro destino, tal***

***como pasó después de la aparición de la***

***imprenta en el siglo XV. En el Perú, sus***

***efectos ya empezaron a sentirse con***

***una receta de gobierno que afianza la***

***desigualdad.***

ran créditos sustentados en seguros de cobertura y no en las reservas y que esos sirvieran para emitir otras operaciones financieras. El desbalance entre los productos financieros que generó el sistema en su conjunto, superó en 12 veces el PBI que produce el planeta. En Estados Unidos, la primera reacción ante la falta de devolución del dinero prestado fue la contracción del crédito. El próximo paso fueron las quiebras bancarias, seguidas de millonarios rescates. En el caso de Europa, el contagio pudo avanzar más rápido que en otros continentes debido a los mercados financieros hiperliberalizados y entrelazados de sus países.

¿Crisis tecnológica y ambiental? Tomando una idea de Franz Hikenlammert, si se reactivara la economía mundial a las tasas de crecimiento que tuvo desde el fin de la segunda guerra mundial (entre 2% y 3%), terminaríamos acabando con las reservas de oxígeno del planeta. El síntoma es el calentamiento global que en el Perú se aprecia, por ejemplo, en el retiro de los glaciares de las cumbres andinas, y el secado de las cuencas ribereñas. La tecnología de la

<sup>1</sup> Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, SNI-CONACYT y asesor de Latindadd. Estudió Finanzas en la Universidad de Fordham de Nueva York e hizo una Maestría en Finanzas Internacionales en el London Business School. Fue parte del grupo impulsor de la revista Actualidad Económica, investigador en el Instituto de Estudios Peruanos y la Casa de Estudios del Socialismo. Los datos para este artículo se han obtenido en [www.obela.org](http://www.obela.org)

Foto: Yanina Patricio



energía debe cambiar, pero eso implicará por lo pronto el cambio de la industria automotriz y la aeronáutica. Mientras no se reemplace la base energética de combustibles fósiles a energías limpias en forma masiva, no se podrá hablar con certeza del relanzamiento global de la economía. Si el mundo operara con combustibles menos contaminantes, estaríamos hablando de una nueva etapa para la economía. Ahora estamos en la discusión de qué pasará con la industria automotriz, y mientras ese debate no termine la crisis seguirá. El tema teórico es mucho peor. Ha quedado demostrado que compramos una teoría que dictaba que el crecimiento es liderado por las exportaciones. En esta teoría, había países con excedentes y otros con déficit. ¿Qué se debía hacer para que los que vivían en superávit pudieran cubrir los déficit del resto? Se tenía que pasar el dinero del excedente al deficitario. Eso originó que los países subdesarrollados financiaran a las economías ricas, que son las que hoy viven en déficit. Es decir, se ha producido la asistencia económica invertida que, además de no ser ética, es un contrasentido económico.

En el Perú, los síntomas de la crisis han sido el cierre del crédito internacional (que afecta el comercio), el ajuste en los precios de las materias primas, la contracción de la demanda externa y una reducción de los ingresos por remesas.

Pero en líneas generales, al Perú le ha ido mucho mejor que a otros países latinoamericanos como México, cuya economía se ha resquebrajado hasta producir tasas negativas de

crecimiento como consecuencia directa del Tratado de Libre Comercio (TLC) de Norteamérica y su altísimo grado de interrelación con la economía de Estados Unidos. En primer lugar, al Perú no le ha ido mal porque exporta oro de forma sustantiva, en momentos en que la onza de oro pasó los US\$ 900. En segundo lugar, por la diversificación de mercados para productos tradicionales y no tradicionales. De haber concentrado el comercio en Estados Unidos, como otros países de Centroamérica y México, nos habría ido mucho peor. En tercer lugar, porque, al tener un alto nivel de reservas en relación a las importaciones, se ha tenido un colchón importante para amortiguar el golpe, para así mantener un tipo de cambio más o menos estable, lo que ha permitido conservar la expectativa de crecimiento positiva sin que la población haya perdido la capacidad adquisitiva de manera importante. Sin embargo, el costo es un déficit en cuenta corriente creciente, con importaciones crecientes, en medio de una caída exportadora. La tendencia de las importaciones se revirtió sobre todo en el sector de bienes de capital a fines del 2008 (ver gráfico 1), lográndose una mejor perspectiva para el futuro, pero en el corto plazo, porque los efectos de más largo aliento se vislumbran complicados.

El lado más positivo para el Perú, y los países de América Latina en general es que a inicios del siglo XXI se sustituyó la deuda externa por la interna, de manera que las presiones internacionales sobre la balanza de pagos no se



han convertido de inmediato en una crisis de pagos. No obstante este proceso, ha ocurrido el cierre del crédito internacional privado debido a la reestructuración del sistema financiero estadounidense.

Los datos muestran que, en efecto, las exportaciones totales han sufrido una caída sustantiva entre el tercer trimestre del 2008 y fines del primer trimestre del 2009. Todo parece indicar no obstante que la caída más importante ya se manifestó, porque, aunque a tasas menores que antes, las exportaciones empezaron a crecer a partir de enero del 2009, aunque no lo suficiente para compensar la caída del último trimestre del 2008, que estuvo en el orden del 32%, cifra que debe de ser un récord histórico. Normalmente, durante el primer trimestre de todos los años las exportaciones caen, como efecto del auge que se tuvo durante el último trimestre del año anterior. Es decir, se vende más a fines del año que al principio.

Dentro del sector exportador tradicional, el sector minero ha sufrido una corrección de precios, regresando a los niveles del año 2007. El sec-

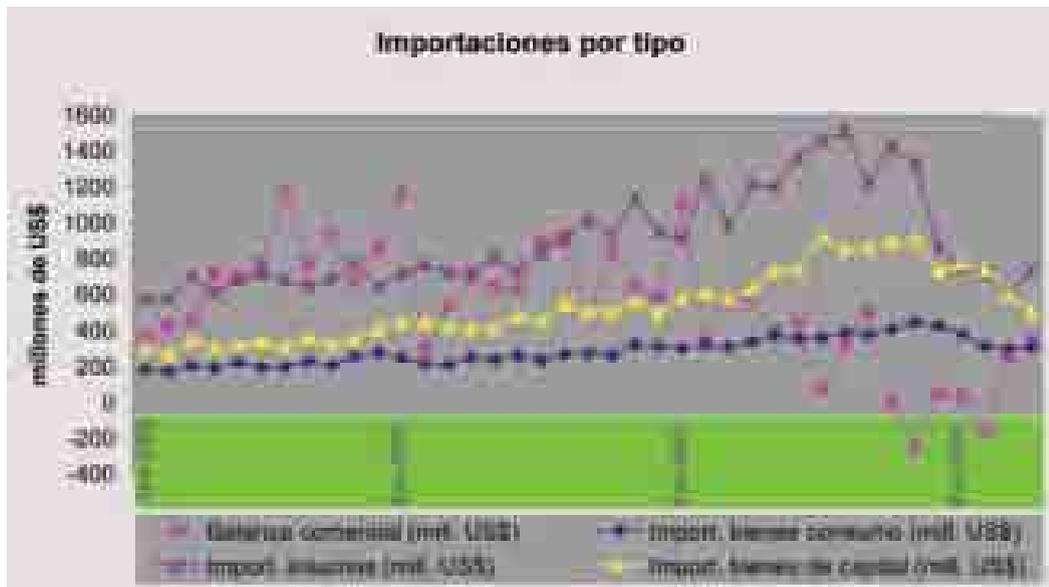
tor pesquero observó una caída pero está recuperándose desde inicios del 2009. El sector agro exportador, muy pequeño, está bastante afectado. La exportación de petróleo se ha visto afectada y ha regresado a niveles por debajo al 2006. En el plano laboral, la sensibilidad de estos sectores a la crisis se traducirá en niveles de desempleo superiores a los de otros sectores.

El sector siderúrgico y joyero han sido afectados visiblemente a partir de septiembre del 2008, mientras que la metal mecánica sigue un buen curso de crecimiento. La exportación de químicos se ha visto fuertemente afectada. Las de maderas y papeles se han visto moderadamente perjudicadas y la de los minerales no metálicos no se ha visto dañada.

Los sectores que se han visto más afectados por la crisis internacional son el textil y agropecuario, mientras que el pesquero permanece moderadamente estable.

En el sector exportador todos se han visto afectados de alguna manera. Mientras que en el caso de la minería lo que ha ocurrido es una correc-

**Gráfico 1. Variaciones de las importaciones - enero 2006 a marzo 2009**



**Balanza comercial.** Representa la diferencia entre las exportaciones y las importaciones

**Importación de bienes de consumo.** Representa el consumo diario de los hogares (vivienda, comida, etc)

**Importación de insumo.** Representa el material que compran las industrias para hacer sus productos

**Importación de bienes de capital.** Representa los inmuebles, maquinarias o instalaciones que utilizan las industrias para hacer sus productos

Fuente: IBID

En líneas generales, el sector exportador está afectado.

Los datos muestran que en efecto las exportaciones totales han sufrido una caída sustantiva entre el tercer trimestre del 2008 y fines del primer trimestre del 2009.

ción de precios, en el resto se trata de una severa reducción de mercados (ver gráfico 2).

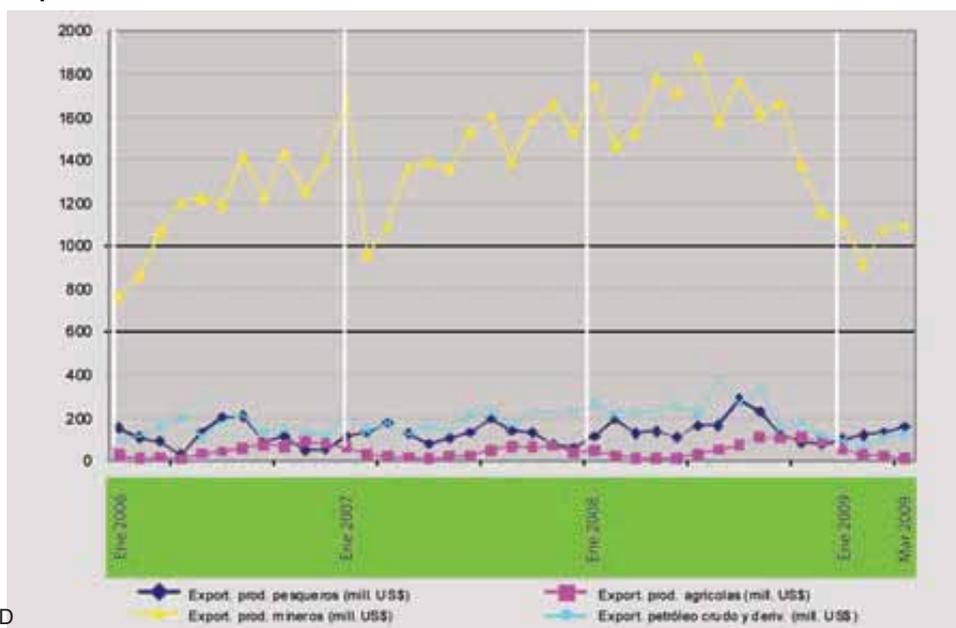
### La receta peruana frente a la crisis

El plan anticrisis, que más tarde se llamó “plan de estímulo económico”, es por US\$6.300 millones. Mientras que US\$3.300 millones se canalizarán a obra social e infraestructura, los otros US\$3.000 millones serán créditos externos para apoyar al gasto público durante el 2009. Y, si fuera necesario, el gobierno ha hablado de otros US\$7.000 millones para más gasto público. El plan, en síntesis, busca evitar la caída de la liquidez y créditos internos, sostener la demanda interna y generar empleo, apoyar a la Pymes y su actividad exportadora. Sobre este punto, se sabe que gobierno ya ha concertado una línea de crédito de US\$300 millones con la Corporación Financiera Internacional (IFC) del Banco Mundial que permitirá tener a las Pymes un mayor aporte de capitalización. El presidente García ha anunciado que se iniciará un programa de compras estatales dirigido exclusivamente a las pymes, de calzado, uniformes escolares y carpetas, para

reactivar la demanda interna de textiles, madera y metal mecánica<sup>2</sup>. Por otro lado, el plan anticrisis también busca mantener el gasto público, ampliar la infraestructura, fortalecer los programas sociales y estimular el acceso de capitales y créditos al mercado interno. Sin embargo, hasta la fecha, el gasto público no parece ser significativo. Peor aun, la falta de transparencia en el portal del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) hace difícil el seguimiento del mismo. El presidente del Banco Central de Reserva (BCR), Julio Velarde, ha dicho que la inversión pública crecerá alrededor de 55% al cierre del 2009, lo cual según él será 24% más que el 2008. Esto puede significar que la inversión pública suba de 2% a 3%, lo que es insuficiente.

Estimular el acceso de capitales y créditos al mercado interno es una buena idea, pero la respuesta depende del exterior, que actualmente está cerrado. En un contexto de crisis, ¿hay alianzas público-privadas para atraer la inversión en base a subsidios públicos encubiertos en sectores como la minería, construcción, la agroexportación u otros? Podría haber alianzas, pero de allí a que se generen las inversiones

Gráfico 2. Exportaciones tradicionales - enero 2006 a marzo 2009



Fuente: IBID

**Las economías abiertas no se blindan, solo se las administra dentro de la crisis lo mejor que se puede. Tras ocho años de crecimiento estable, el Perú está menos mal que el resto. Pero sin aplicar ninguna medida contracíclica, tendremos que arrastrar el peso que significará a futuro enfrentar un incremento de la desigualdad en un país donde eso es lacerante y antiguo.**

es otro asunto. En un contexto de sequía del crédito privado internacional, no se puede pensar que el crédito llegará de las fuentes convencionales. Por eso algunos gobiernos apoyan la iniciativa del Banco del Sur y otros buscan crédito de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) en general. Ambas son fuentes públicas que complementarán a las privadas que, por ahora, y quizá por una larga temporada, estarán mayormente secas.

**¿Hay políticas contracíclicas?**

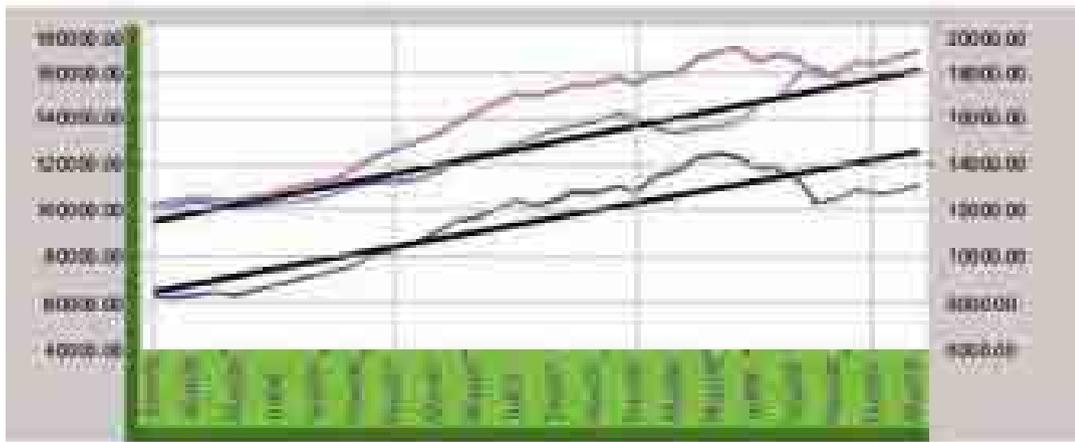
Dicho lo anterior, de primera intención la evidencia muestra que no hay políticas contracíclicas como asegura el actual régimen. El Gobierno, a través del BCR, ha desarrollado una política monetaria muy expansiva en dólares y ligeramente expansiva en soles, con una contracción moderada entre junio y octubre del 2008 de la oferta de dólares, que llevó a que el tipo de cambio dólar/sol se elevara en dichos meses, pero luego dejó que el mercado se ajustara, retornando el tipo de cambio a su nivel previo al ajuste. El objetivo fue frenar las importaciones, y se logró, con un plazo diferido de tres meses para bienes de capital, con la bue-

na fortuna de que el BCR frenó las importaciones precisamente en el momento de la gran caída estadounidense de octubre del 2008.

Entre enero del 2006 y mayo del 2008 la política fue soltar liquidez en dólares y bajar el tipo de cambio, lo que tuvo un efecto sobre la tasa de crecimiento bastante notable (ver gráfico 3). La demanda de dólares subió a partir de abril del 2008, conforme la crisis internacional avanzaba. Entonces el BCR, inteligentemente, decidió soltar más liquidez en dólares y frenar la liquidez en soles de forma que para junio del 2008, y en adelante, la relación entre tipo de cambio y liquidez total se volviera más estrecha. El resultado ha sido una política cambiaria devaluatoria que detuvo las importaciones en el momento más crítico, para más tarde soltar liquidez en dólares para devolverle el impulso.

De esta forma el shock cambiario en el momento del retiro masivo de dólares, tras el desplome de la bolsa de Wall Street entre la última semana de septiembre y la primera de octubre del 2008, fue bastante menos violenta en el Perú que en otros países, como por ejemplo Brasil o México. El gobierno ha tenido un manejo adecuado de la política de tasa de interés, de

**Gráfico 3. Manejo de la liquidez en el Perú - enero 2006 a marzo 2009**



Fuente: IBID

Foto: Percy Ramírez

manera que se sigue alimentando la desdolarización, como se ve en el gráfico 3. El incremento de la remuneración a los depósitos en soles "overnight" (depósitos por un día para recoger los intereses al día siguiente) en el BCR es ahora un incentivo para que los bancos no compren dólares bajo ese esquema y de ese modo el tipo de cambio no se mueva, para que lentamente la masa monetaria se vaya cambiando a soles. Los objetivos de las políticas del BCR han sido antiinflacionarias en primera instancia y no tanto contracíclicos, como se ha dicho.

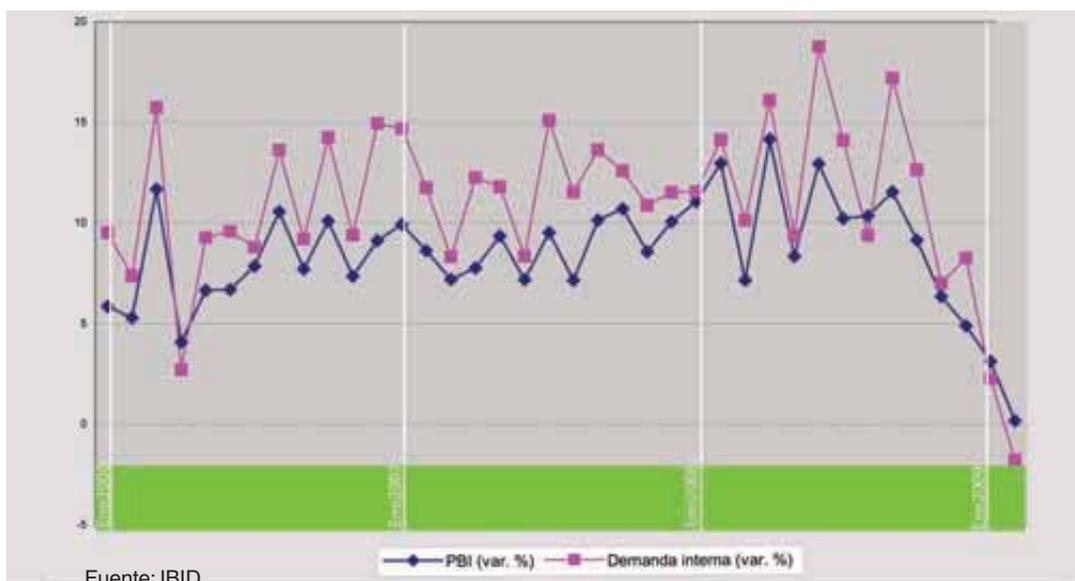
### Contracíclicos versus antiinflacionarios

En el otro frente, el MEF parece tener un discurso contracíclico de incremento de la inversión pública que no se concreta exclusivamente en ese tema. Lo que el gráfico 3 revela es que cuando cayeron los ingresos fiscales a partir de abril del 2008, el gasto corriente se mantuvo creciente, y se mantiene aún con una tendencia creciente, intentado contrarrestar la contracción de la demanda externa. Los números nos enseñan que el diagnóstico para el Perú es positivo. No se ha contraído ni desacelerado

en la misma magnitud que otras economías. La interrogante que nos queda es si podrá mantenerse este ritmo de gasto y tipo de cambio si la salud internacional se continúa deteriorando pasado julio del 2010. Hasta esa fecha, ya podríamos haber agotado la mitad de nuestras reservas internacionales, lo que nos pone en una situación de mayor vulnerabilidad ante otra epidemia financiera. Existen economistas que ya advierten que tarde o temprano, a pesar de las vacunas de optimismo que dicen que el PBI sigue creciendo sobre el 3%, este caerá irremediablemente a 0% (ver gráfico 4).

La evidencia revela que, a pesar de las políticas antiinflacionarias y del aumento del gasto público, los ingresos fiscales están bajando, así como la demanda interna. Lo previsible es que entre marzo y mayo del 2009 la demanda interna continuará contrayéndose aun más, acentuándose una caída que ya se venía sintiendo desde septiembre del 2008, y que ingresó en números rojos a partir de febrero del 2009. La inversión pública descentralizada debe de crecer para revertir esta tendencia así como la distribución de recursos para los sectores de la

Gráfico 4. Variaciones del PIB y de la demanda interna - enero 2006 a marzo 2009



**El resultado de economías “superavitarias” entre las economías en desarrollo ha sido que las economías desarrolladas deficitarias sobreconsuman el ahorro de los pobres. En otras palabras: “los pobres prestan a los ricos para que les compren”, como se daba en el Perú de la Colonia. Esto es no solo éticamente aberrante sino económicamente insostenible.**

población desempleada para que se mantenga la demanda interna.

Pero el problema es la falta de una verdadera política contracíclica, que distribuiría el ingreso de manera más equitativa. En el Perú, a diferencia de Bolivia, Venezuela, Brasil y Argentina, no se está apostando por políticas distributivas, que en momentos de crisis tendrían un efecto contracíclico. Estos países iniciaron dichas medidas antes de la crisis y ahora, en este contexto, han decidido afianzarlas. Una política contracíclica incrementaría la cantidad de dinero para la población desempleada o a la población excluida, con miras a incrementar la demanda interna de los sectores más pobres que tiene un efecto multiplicador del gasto más alto que el de los ricos, con resultados positivos sobre la disminución de la pobreza. Si se redistribuye con entusiasmo para contrapesar la caída de la demanda externa, a partir de los ingresos tributarios, se reactivaría la economía interna, sobre todo para los más vulnerables. Esta es una manera de hacer políticas contracíclicas. Otra es elevar la inversión pública en infraestructura para que genere empleo y vía salario se eleve la capacidad de compra y la dinámica económica interna.

El gasto para la inversión pública en infraestructura está estancado, por eso se presentan protestas regionales. Hay una disonancia entre lo que el gobierno dice y la realidad nacional. Entonces, ante la ausencia de una política contracíclica, se van a ampliar las brechas de desigualdad, y la riqueza se seguirá concentrando más. En este contexto de crisis, el gobierno, a pesar de sus esfuerzos por mantener la inflación baja, está agudizando la desigualdad, fabricando riqueza a costa de despojar a un sector de la población de sus derechos, como sucede por ejemplo en la Amazonía. Es decir, se está empobreciendo a muchos para beneficiar a pocos, perjudicando incluso el medio ambiente.

Ningún país está blindado de una crisis de esta magnitud. Es cierto que nuestras perspectivas de 3,5% de crecimiento del PBI del 2009 no son lo mismo que el -5,4% de México. Pero eso no quiere decir que el Perú sea inmune. La teoría del desacople que mucho abrazamos supuso un papel de Asia y de China en particular que en la realidad se cumple a medias. En una economía abierta no existen políticas que nos protejan. Las economías abiertas no se blindan, solo se las administra dentro de la crisis lo mejor que se puede. Tras ocho años de crecimiento estable, en los que se ha administrado la economía un poco mejor en relación a los demás países, el Perú está menos mal que el resto. Pero sin aplicar ninguna medida contracíclica, tendremos que arrastrar el peso que significará a futuro enfrentar un incremento de la desigualdad en un país donde eso es lacerante y antiguo.

### Recuento de los daños

Primero, el mercado no se autorregula. Esto quedó más que demostrado en el sector financiero con el fracaso de Basilea I y II. La crisis bancaria de los años 80, cuando cientos de bancos quebraron, originó un acuerdo entre los representantes de los reguladores bancarios y los bancos centrales de los países del G-10, que terminó dando vida a una serie de principios y estándares de supervisión bancaria, que en primer lugar fueron acogidos por los países miembros y más tarde por la mayoría de países en el mundo. Este se llamó Acuerdo de Capital de Basilea (o Basilea I), que obligó a que muchos bancos redujeran sus niveles de apalancamiento, pero terminó fracasando. En el 2004 este comité se volvió a juntar, dando origen a Basilea II, un acuerdo que fue suscrito por 130 países, además del FMI y el Banco Mundial. Pero, debido a la crisis actual, tampoco funcionó.



Foto: Yanina Patricio

Segundo, el mercado sin el Estado no parece ser sostenible, a menos que el Estado esté solo para salvar de la quiebra a los accionistas con una visión de salvaguardar el empleo y los ahorros. Pero una visión más acorde con la del economista austriaco Joseph Schumpeter, el Estado debería tener un rol más importante como promotor de las nuevas inversiones, que no van a ocurrir espontáneamente en un contexto de obsolescencia tecnológica y de escasez de créditos, fruto de la quiebra del sistema financiero estadounidense. Un ejemplo concreto ocurre en el país del libre mercado, donde ante la quiebra de la industria automotriz, el Estado ha comenzado a financiar las deudas del sector para que se llegue a un crack ordenado, para más tarde inyectar dinero del tesoro público para ingresar en calidad de socio como parte del relanzamiento de esta industria.

Tercero, la noción de que la corrupción era un tema que estaba dentro del Estado se contradice con los casos Madoff, Stanford y antes con Enron-Arthur Andersen. En dichos ejemplos, la corrupción fue entre el agente privado y el Estado para beneficio del privado, o partió del sector privado, por la forma cómo se construyeron los fraudes con la colaboración de terceros privados (en algunos casos con la asistencia de las agencias calificadoras de riesgos y empresas auditoras). En el Perú, la corrupción de la década del 90 estuvo concentrada en un pequeño núcleo del sector empresarial, que asaltó al Estado, donde políticos y empresarios del régimen se unieron para canibalizar US\$7.000 millones provenientes de la privatización. No es verdad que privatizar y desregular reduce la corrupción, como pensaba Anne Krueger (1984)<sup>3</sup>, sino que se la traslada de lugar. En todo caso, hay que plantear una comprensión de la corrupción desde el punto de vista privado en el que hay nexos con funcionarios públicos para el aprovechamiento de las empresas, que se enriquecen a partir de la información privilegiada y el tráfico de influencias.

Cuatro, el resultado de economías “super-avitarias” entre las economías en desarrollo ha sido que las economías desarrolladas deficitarias sobre consuman el ahorro de los pobres. En otras palabras: “los pobres prestan a los ricos para que les compren”, como se daba en el Perú de la colonia a través del yanaconaje, que alimentó el sobreconsumo de los hacendados de la costa mientras los peones subconsumían. Esto es no solo éticamente aberrante sino económicamente insostenible. La situación actual es que hay economías ricas altamente endeudadas con poco espacio fiscal, resultado de una política económica que les permitió mantener déficit crecientes<sup>4</sup>. Hay que repensar la teoría, porque no existe evidentemente el mercado perfecto, como lo podemos apreciar en tiempo real.

Quinto, frente a esto en el seno de Naciones Unidas se están planteando discusiones como la reforma del sistema internacional, los debates teóricos de las instituciones de desarrollo de nuevo cuño, patrones de comercio novedosos y, sobre todo, la recuperación de aspectos tan fundamentales como los derechos económicos, sociales y culturales como guía para la definición de políticas económicas. El problema teórico nos plantea preguntas básicas: ¿cómo queremos resolver la crisis? ¿Qué queremos hacer al día siguiente del término de la crisis? ¿Podemos talar toda la Amazonía para que se produzca más petróleo y dejar al mundo sin oxígeno? Si la comunidad internacional no va a aprobar una cosa así, ¿qué queremos?

## Notas

2 El Comercio, diciembre 8, 2008.

3 Anne O. **Krueger** (1974) ‘The Political Economy of the **Rent-Seeking** Society’ *American Economic Review*, 64, pp. 291-303.

4 Ver Oscar Ugarteche (2009). “El G20 y los PRAE”, *ALAI, América Latina en Movimiento*, 2009-03-25, Quito, <http://alainet.org/active/29597> y [www.obela.org](http://www.obela.org)

# Un milagro no fue suficiente

Foto: Yanina Patricio





# Un milagro no fue suficiente

*En el Perú llueve para todos, pero no todos se mojan*

Pedro Francke<sup>1</sup>

No existe suficiente información para analizar la pobreza durante la primera mitad del año 2009. La razón es que los últimos datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), aún sujetos a debate, miden la pobreza con casi dos años de retraso. Si revisamos las últimas cifras de pobreza, estaríamos hablando de la pobreza del año 2007. Ese dato, en sí mismo, ya representa una información muy relevante: mes a mes podemos conocer, apenas con poco más de 30 días de retraso, la evolución del PBI, las exportaciones y los impuestos; cada semana, el Banco Central de Reserva se ocupa de mantenernos al tanto de la evolución del mercado financiero, las tasas de interés y la moneda; pero tenemos que esperar entre cuatro y seis meses si queremos información estadística sobre los salarios; y más de año y medio para analizar el diagnóstico de la pobreza. No es que tenga que ser así y que no haya alternativa. Es, sencillamente, un reflejo de los intereses que giran alrededor de la política. Mientras el crecimiento económico y

## Gráfico 1. Perú: Incidencia de la pobreza según ámbitos geográficos, 2004-2007

(Porcentaje del total de población)

Ámbitos geográficos	2004	2005	2006	2007
Total	48.6	48.7	44.5	39.3
Área de residencia urbana	37.1	36.8	31.2	25.7
Rural	68.8	70.9	69.3	64.6
Región Natural				
Costa	36.1	34.2	28.7	22.6
Sierra	64.7	65.6	63.4	60.1
Selva	57.7	60.3	56.6	48.4
Dominios geográficos				
Costa urbana	37.1	32.2	29.9	25.1
Costa rural	51.2	50.0	49.0	38.1
Selva urbana	44.8	44.4	40.2	36.3
Selva rural	75.8	77.3	76.5	73.3
Lima Metropolitana	30.9	32.6	24.2	18.5

Fuente: INEI (2008)

**Los economistas de América Latina han consolidado el término “el milagro peruano” que hace alusión a los altos índices de crecimiento del país, que, según alguna teoría, alcanzarían para jalar hacia arriba a todos los sectores de la población, incluso a los más pobres. Pero para que eso pase, se necesitaría crecer durante 80 años a más del 5% en el PBI, si no sucede, ¿cuál es el plan B?**

las finanzas son el centro de la preocupación del gobierno, los trabajadores y la pobreza son dolores de cabeza que pueden esperar.

Partamos entonces de lo que sabemos al 2007. Lo que los economistas solemos llamar “hechos estilizados”, que representan una síntesis de la realidad a grandes brochazos. La pobreza alcanza al 39,3%: dos de cada cinco peruanos son pobres.

La población más afectada se concentra en las zonas andinas y selváticas rurales, de manera mucho más dramática que en la costa, afectando más seriamente a los que se dedican a la agricultura, la pesca y la minería, pero de manera genérica a todos los que se desempeñan como informales, dependientes, asalariados. Las cifras del INEI revelan que la pobreza no se cultiva entre los patronos, los jefes o los empleadores, sino en todos los que están por debajo de ellos.

<sup>1</sup> Es economista, ex director ejecutivo de Foncodes y ex coordinador Nacional de Forosalud. Actualmente es profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y director de la revista *Bajo la Lupa*.

Hasta el año 2005, la pobreza respondió débilmente al crecimiento económico. Hasta ese año, los datos indicaban que la pobreza bordeaba el 50%. Pero entre el 2005 y el 2007, los datos de pobreza se recalcularon hacia abajo (los nuevos datos son los que se ven en el cuadro anterior), y las estadísticas registraron una mayor respuesta de la pobreza al crecimiento económico (en términos técnicos, se observa un aumento de la elasticidad pobreza-crecimiento). Así, un crecimiento económico que pasó de 3 a 5% en los últimos años de Toledo, al 6-8% en los primeros años de García, resultaba además mucho más eficaz en el combate a la pobreza. Tres teorías centrales han buscado explicar eso: la de los efectos retardados, la de los efectos crecientes y la del cambio en el estilo de crecimiento.

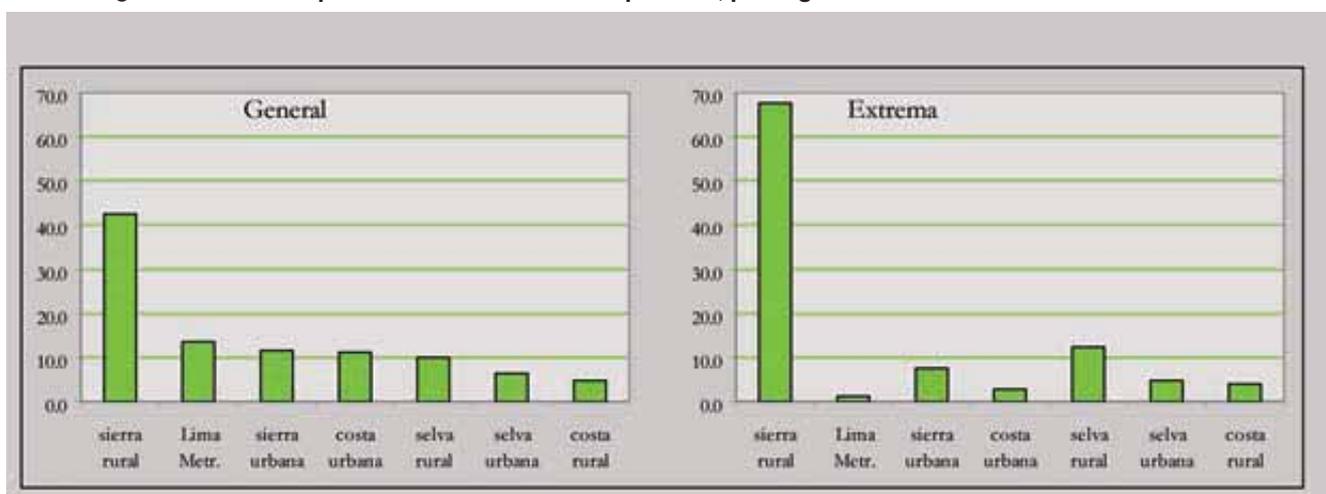
La primera teoría indica que, al igual que parece suceder con las cifras de empleo, las de pobreza se mueven después de las cifras de crecimiento, con un retraso. La razón sería que las empresas comienzan a producir más, y aumentan así el PBI, pero no contratan más gente sino

hasta que estén seguras de que el crecimiento económico se mantendrá; solo cuando el crecimiento económico se sostiene un par de años, las empresas aumentan el empleo y de esa manera reducen la pobreza. Lo mismo sucedería con los ingresos fiscales y el gasto público. Así, el mayor efecto sobre la pobreza entre el 2005-2007, sería un efecto que en parte recoge el crecimiento de los años anteriores.

La segunda teoría dice que crecimientos económicos muy bajos no generan aumento del empleo, o al menos no lo hacen de manera suficiente para reducir la pobreza. El Banco Mundial (BM) lo estableció así en su informe "Oportunidades para todos: por un Perú menos pobre y más inclusivo", donde indica que se necesita un crecimiento económico base solo para que la pobreza se quede donde está y no aumente. Habría, así, una tendencia, quizás basada en el cambio tecnológico y la concentración de ingresos, que haría que crecimientos bajos tengan nulo o poco efecto sobre la pobreza.

La tercera teoría señala que el crecimiento económico durante Toledo se concentró en el sec-

Gráfico 2. ¿Dónde viven los pobres? Distribución de la pobreza, por región



Fuente: Banco Mundial a partir de la ENAHO 2004-2007 (INEI).

**En los años de crecimiento, la desigualdad se mantuvo inamovible. Durante el llamado “milagro”, el consumo aumentó para todos los niveles socioeconómicos, pero a tasas diferentes. Mientras que entre los más ricos el consumo se incrementó 6%, entre los pobres se movió algunos decimales.**

tor primario que genera poco empleo y reduce poco la pobreza, y que durante los primeros años de García fue mayor en los otros sectores, que generan más empleos. La información muestra que, efectivamente, aunque entre el 2005 y el 2007 hemos vivido un boom de exportaciones mineras, esto se ha debido principalmente por precios y muy poco por más producción, mientras que sectores como la construcción, la agroexportación y la industria orientada al mercado interno crecieron rápidamente en volumen.

A pesar de ello, los efectos del crecimiento sobre la pobreza no llegaron por igual a las distintas regiones, y la desigualdad conspiró contra mayores reducciones de la pobreza. En efecto, según el informe “¿Qué nos dicen los cambios en la pobreza del Perú entre 2004 y 2007?”, hecho en julio del 2008 por el BM, mientras que la pobreza se redujo 2,6% en la costa urbana, en la selva rural se contrajo 0,7% y en la sierra rural 0,3%. Según el BM, la pobreza pudo reducirse 4 puntos más de lo que se redujo entre el 2004 y el 2007. Es decir, pudo bajar de 39% a 34%, pero la mala redistribución evitó que la pobreza se contrajera más agresivamente. En poblados como los de Anchonga, la pobreza

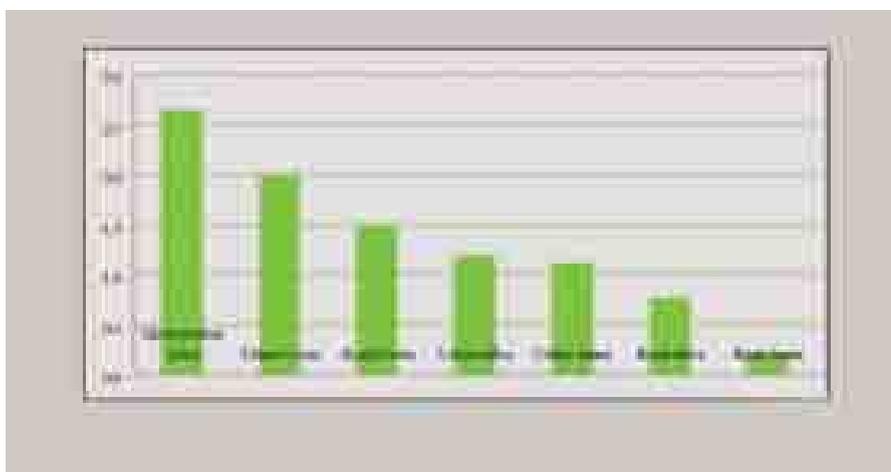
pudo bajar 11 puntos, sin embargo solo se redujo<sup>5</sup>.

Las zonas rurales andinas, que concentran el 73% de pobres, donde viven 2 de cada 3 pobres extremos, la pobreza se redujo en solo en algunos puntos decimales, quedando al margen del “milagro peruano”.

¿Cuál es la razón de este comportamiento? Dos efectos principales parecen conspirar contra un aumento de la pobreza más fuerte y sostenido. El primero se refiere al comportamiento de los salarios: si bien es cierto que el empleo aumentaba, los salarios reales no lo hacían, a pesar de que la productividad por trabajador también aumentaba sustancialmente.

Otro factor, probablemente más importante, es que el crecimiento económico se concentró en Lima y la costa, de manera ajena a las zonas de sierra y selva, sobre todo en el ámbito rural. En miles de millones, el PBI se incrementó en 32% desde el 2002. El excedente de explotación (utilidades) pasó de 58,7% a 65% en el PBI. Pero la riqueza se concentró en sectores como la minería, agroindustria, construcción y manufactura, en los que la inversión privada se hizo presente. Eso aceleró el crecimiento de las zonas costeras urbanas, empezando por

**Gráfico 3. La elasticidad del efecto del crecimiento sobre la pobreza según las regiones (2004-2007)**



Fuente: Banco Mundial



Foto: Percy Ramírez

Lima. Según la consultora Gerens, en el 2007 las 1.000 empresas más rentables del país generaron valor económico por encima de los US\$5.055 millones para sus accionistas. Sin embargo, a pesar de que entre las 1.000 empresas existían solo 52 mineras y petroleras, estas concentraron el 80% del valor generado por todas: más de US\$4.044 millones. Si revisamos el Perú Top 10.000, veremos que entre las primeras 20 compañías, 14 son mineras y petroleras.

### 2008, bonanza e inflación

Desde fines del 2007 hasta mediados del 2008 la situación macroeconómica cambió. Por un lado, aun cuando la crisis internacional ya se

había iniciado, el crecimiento se elevó, porque el gobierno pisó el acelerador con políticas fiscales y monetarias expansivas. Paralelamente, la inflación se incrementó de manera drástica, sobre todo en los alimentos. En efecto, la inflación total (medida oficialmente por el Índice de Precios al Consumidor de Lima) pasó de un ritmo anual de 1.14% en 2006 a un anualizado de 6.2% a setiembre del 2008. En el caso de los alimentos, la inflación alcanzó el 9.5% para setiembre del 2008. En muchas ciudades de provincias las alzas fueron incluso mayores. Nuevamente, no existe ninguna medición de los precios para el consumidor en el campo.

Las razones de este incremento de la inflación obedecen al aumento internacional de los precios de los alimentos y los combustibles, así como al acelerado incremento de la demanda interna sin que la oferta la acompañara pese al fuerte crecimiento de las importaciones. Respecto al incremento de los precios de los alimentos, se debe considerar que éste tiene dos efectos, contradictorios, sobre la pobreza. El primero es sobre los consumidores, que son principalmente pero no únicamente urbanos, y es negativo. El segundo es sobre los productores agropecuarios y campesinos, aunque este efecto operará en la medida que los precios a los que ellos venden sus productos suban más que sus costos (en este periodo aumentó sobre todo el precio de la urea, que está fuertemente influenciado por el costo del petróleo). Pero ojo: no todo lo que pierden los consumidores lo ganan los productores nacionales, debido a que en el Perú la mayor parte de la oferta de alimentos es de origen importado, en cuyo caso el aumento de precio es en beneficio de los productores internacionales, y no para los agricultores locales<sup>2</sup>.

Por lo tanto, el incremento de los precios al consumidor de los alimentos influye directamente en un aumento de la pobreza urbana. ¿El alza de precios de los alimentos puede tener un efec-

to positivo en la reducción de la pobreza rural? Solamente en la medida en que el aumento de precios internacionales y en las ciudades se traslade a los precios de venta de los productos agropecuarios, lo que depende del comportamiento y control sobre los oligopsonios (leche, algodón, etc), así como de los costos por flete. En segundo lugar, los costos de los productores agropecuarios (urea y otros) deben aumentar menos que los precios que reciben. Y, por último, es necesario que los productores agropecuarios medianos y grandes, que contratan mano de obra, trasladen las ganancias a sus trabajadores mediante aumentos de salarios. Solo de esta manera se generarían mayores ingresos en los hogares rurales, que sobrepasen los efectos negativos de la inflación en los hogares rurales ocasionados por los mayores precios de los alimentos, sobre todo los industrializados (fideos, aceites, etc) que consumen. Finalmente, cabe resaltar que estos efectos serán diferentes para cada sector geográfico: mientras los pequeños productores de café pueden verse directa y claramente beneficiados por los precios internacionales, favorecidos además porque su organización en cooperativas les permite absorber de manera más directa los efectos positivos; los campesinos agrícolas en zonas donde los jornales están estancados se verán afectados a nivel de consumo por el alza de los alimentos.

Los efectos, entonces, son diversos y diferenciados, y resulta por tanto muy difícil predecir si la pobreza en este periodo aumentó o disminuyó. Esperamos la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2008 para analizarla.

### La recesión sin baja de precios

La situación macroeconómica cambió abruptamente a mediados del 2008, aunque Alan García y su ministro de Economía tardaron en reconocerlo varios meses. Desde el “esta-

mos blindados” al “yo garantizo un crecimiento del 6,5% en el 2009” de Alan García, pasamos al “lo peor de la crisis aún está por venir”, de marzo último. Ello, a pesar de que la crisis financiera internacional ya había comenzado a fines del 2007, y se había agravado seriamente con la quiebra de enormes aseguradoras y bancos en Estados Unidos a mediados del 2008, que llevó a una rápida caída de los precios internacionales de las materias primas y al inicio de una recesión profunda.

La caída en los precios internacionales del combustible y los alimentos demoró varios meses en sentirse por dos razones. Primero, por la política oficial de mantener un precio alto de los combustibles para recuperar el desbalance que se había generado en los meses anteriores al fondo de estabilización de los combustibles. Segundo, porque los oligopolios importadores de alimentos y urea querían deshacerse de sus inventarios y obtener ganancias adicionales en “río revuelto”. Sin embargo, este proceso ha estado operando en los últimos meses, haciendo que la inflación, en general, sobre todo en los alimentos, se haya detenido rápidamente, y algunos precios, como el del aceite, se hayan reducido, con algún alivio sobre los bolsillos de los consumidores.

Evidentemente, en este caso funciona también el efecto sobre los productores: los precios que reciben los campesinos y pequeños empresarios agrarios se ha reducido. En algunos casos los efectos son dramáticos, como en el de la lana de alpaca, donde la caída de precio ha sido muy fuerte en algunas zonas. El precio de la fibra de alpaca ha caído de S/.14 por libra a solo S/.4, en un contexto en que las compras de la industria prácticamente se han paralizado. Situaciones similares se han presentado en el caso del algodón. Con los precios actuales, miles de familias alpaqueras tendrán una muy grave caída en sus ingresos, con efectos adversos en la salud, alimentación y educación de sus hijos.

## Barack Obama se ha propuesto cerrar las salidas a los paraísos fiscales de Centroamérica. Mientras tanto, este gobierno sigue en la ruta anterior: privatización de Paita y otros puertos, TLC con Estados Unidos, China y Chile, que le darán más prerrogativas a las transnacionales ante tribunales internacionales.

Pero la llegada de la crisis al Perú ha tenido otro efecto social importante: los despidos. Los sectores afectados más rápida y directamente han sido los vinculados a la exportación: la Federación Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos ha contabilizado 7.000 despedidos en su sector, que si bien son una muy pequeña proporción de la PEA nacional, tienen la dificultad adicional de tener que reubicarse en otras localidades, siendo además mayormente trabajadores de subcontratas con derechos laborales recortados. Pero el mayor efecto del actual contexto sobre el empleo (por lo tanto sobre la pobreza) está en los sectores de exportación no tradicional y en la industria. No hay estadísticas claras acerca de cuánto han ascendido los despidos en el sector textil, pero los índices del INEI indican que en el sector manufacturero el empleo se ha reducido drásticamente. Menos información hay sobre el sector agroexportador, porque las estadísticas laborales solo incluyen las principales ciudades, y porque en ese sector existen muchos jornaleros y “trabajo negro” (sin contrato y sin registro oficial). La tardanza en aplicar una política económica contracíclica en el Perú ha hecho que los efectos de la crisis internacional empiecen a afectar al conjunto de la economía, incluyendo a aquellos orientados al mercado interno, por lo que la tendencia del empleo en los siguientes meses será declinante.

Es interesante anotar, sin embargo, que aun si estuviéramos hablando de 100.000 empleos menos como lo ha señalado la CGTP, los despidos aún representarían menos del 1% de la PEA. Hasta la fecha, el efecto social de la crisis es un efecto fuerte pero concentrado, tomando en cuenta además que en el Perú nos hemos malacostumbrado a pensar que el empleo no es un derecho. Peor aun, que no está garantizado. Vale la pena contrastar esto con la inflación, que afecta a todas las familias en tanto son consumidoras, para entender los efectos diferenciados sobre la popularidad del gobier-

no en las encuestas de opinión. Nuevamente, todos estos efectos de la crisis sobre la pobreza los conoceremos con mucho retraso. Las cifras de pobreza del INEI, que saldrán seguramente a mediados de 2009 (que serán las del 2008), no servirán para analizar el efecto de la crisis. Estaremos entonces analizando los efectos del alza de los precios internacionales, el “boom económico” interno, sin información para hablar sobre los efectos de la crisis en la pobreza. Para esto habrá que esperar un año más, aun cuando sin duda existe urgencia por saber qué está pasando para reaccionar de manera más efectiva.

### Lo que no ha cambiado

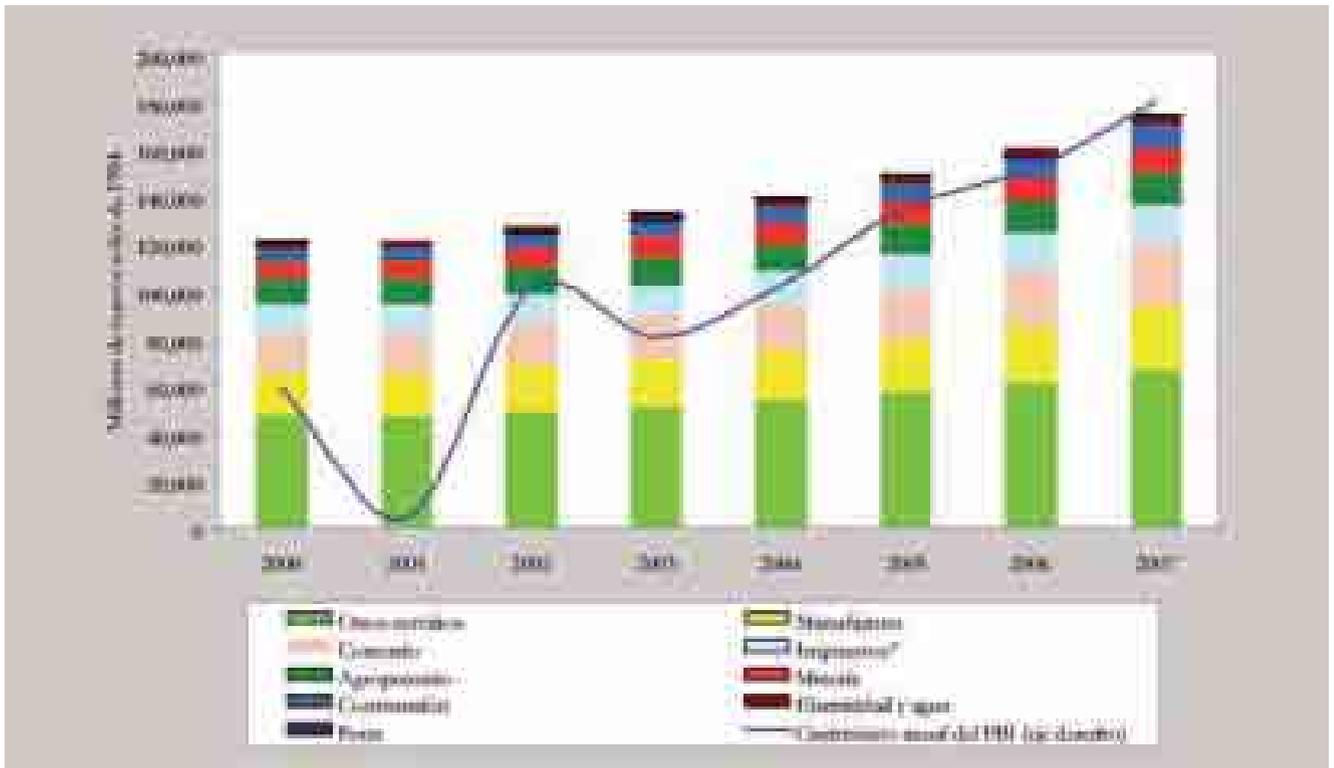
En medio de los subes y bajas del crecimiento y la crisis, la orientación central de la política del gobierno no ha cambiado. Se ha modificado, tardía y débilmente, la política de estabilización macroeconómica, que buscaba que la recesión no sea tan fuerte. Pero no lo que se conoce como su orientación neoliberal. O, en palabras presidenciales, el combatir al “perro del hortelano”. Así, a pesar de la crisis internacional y de lo que ella nos dice, muchas otras políticas, aquellas que determinan la orientación del desarrollo y la distribución del ingreso, se mantienen. La propia política macroeconómica orientada a mantener el crecimiento posee un sesgo pro-gran empresa. La enorme mayoría del gasto público adicional va hacia las empresas y muy poco a los trabajadores (lo social). Junto a la inversión pública, que prioriza grandes obras sustentadas en abultados contratos de construcción, se promueven las llamadas asociaciones público-privadas, que en diversos casos incluyen fuertes subsidios o garantías estatales a las inversiones privadas. La apuesta exclusivamente por la gran inversión solo confirma que el efecto expansivo de la política fiscal sobre los pobres será retardado.

Mientras en el mundo los Estados adquieren mayor control sobre las finanzas y las grandes empresas, la administración de Alan García privatiza y reduce la capacidad de regulación del Estado. La crisis ha llevado, en todos los países desarrollados, principalmente Estados Unidos, a una legislación que promueve una mayor regulación del sector privado. Los bancos están más controlados y algunos incluso nacionalizados. Barack Obama se ha propuesto cerrar las evasiones que se producen a través de los paraísos fiscales. Mientras tanto, este gobierno sigue en la ruta anterior: privatización de Paita y otros puertos, TLC con Estados Unidos, China y Chile, que le darán más prerrogativas a las transnacionales ante tribunales internacionales. Entre tanto, Doe Run sigue contaminando La Oroya.

La crisis ha revelado que los metales no eran lo que parecían. En su primera gestión, el ministro de Economía Luis Carranza afirmó que

el Perú crecería 10 años seguidos a 10% anual, porque el precio de los metales seguiría alto por una década. Pocos meses después, esos precios se derrumbaron, y con ellos los ingresos fiscales y el canon que reciben muchas regiones y municipios (que en el caso minero se verán afectados sobre todo desde el 2010 por la regla de entrega existente). El riesgo de confiar en la venta de nuestros recursos naturales se ha hecho evidente. Las excepcionales condiciones económicas de las que gozó el actual gobierno entre el 2006 y el 2008 no regresarán. Pero el gobierno sigue inmutable en esta estrategia, como lo muestra la defensa de los decretos legislativos que permiten la apropiación de territorios indígenas por transnacionales petroleras, así como las condiciones de TLC como el suscrito con China, que pone en situación más vulnerable a la industria textil, de calzado y otros sectores, sobre todo de mediana y pequeña empresa que es la que genera la mayor cantidad de puestos

Gráfico 4. Nivel del PIB (según la contribución de cada sector) y crecimiento del PIB (2000-2007) Fuente: Banco Mundial



**Según la consultora Gerens, en el 2007 las 1.000 empresas más rentables del país generaron valor económico por encima de los US\$ 5.055 millones para sus accionistas. Sin embargo, a pesar de que entre las 1.000 empresas existían solo 52 mineras y petroleras, estas concentraron el 80% del valor generado por todas.**

de trabajo. La apuesta sigue siendo por las mineras y petroleras.

Mientras tanto, los trabajadores siguen abajo. Mientras la economía crecía, los salarios de los trabajadores se reducían. La productividad aumentó 25%, pero los salarios nada. Ahora que hay crisis, elevar los salarios permitiría que se recuperara la demanda, para que las empresas tuvieran más mercado para sus productos. Pero el gobierno ni siquiera permite que el salario mínimo recupere lo que perdió por la inflación. Sin embargo, para reactivar la economía, sí consideran factible que los trabajadores derrochen su CTS, a pesar de que el desempleo campea dentro de los sectores que agrupan al grueso de la masa laboral, como textiles, agroexportación y minería.

Así opera el modelo. Privilegia la extracción y exportación de minerales, petróleo y madera sin transformar, por empresas extranjeras, que generan poco empleo. Esto nos ha llevado a graves conflictos con las comunidades y pueblos indígenas, cuyos recursos de agua, tierra y bosques son depredados o contaminados, afectando su supervivencia, en vez de generar cambio tecnológico, diversificación y encadenamiento productivo para darle sostenibilidad y solidez al crecimiento. Mantener la mano de obra con salarios deprimidos y derechos limitados reduce la posibilidad de acabar con la pobreza de manera directa e indirecta, al constreñir el mercado interno al que le venden la mayor parte de agricultores y pymes. Dar poca importancia al gasto social (educación, salud y protección social) reduce los efectos distributivos, limita la acumulación de capital humano y mantiene a un ritmo lento los avances de las Metas del Milenio.

### **Un Plan B mientras tanto**

El curso de la política no es el único posible. Hay alternativas. La orientación general de la

política macroeconómica debe ser contrarrestar la caída de la demanda producida por la pérdida de mercados externos, de los flujos de capital para la inversión y su efecto multiplicador en el mercado interno. Se debe reemplazar la inversión externa por inversión interna, pública y privada, y consumo de los más pobres. La caída del empleo en el sector exportador tiene que reemplazarse por más empleo dirigido al mercado interno. Para ello se necesita una política fiscal y monetaria expansiva, con un sesgo social, redistributivo y que abra el camino hacia un desarrollo más diversificado, promoviendo actividades con mayor valor agregado, fuera del sector primario.

La política fiscal debe contemplar, además de aumentar el gasto público en infraestructura, pequeñas obras intensivas en empleo temporal y gasto social, lo que tendría respuestas más rápidas y mayores efectos sociales en no menos de 2% del PBI (US\$ 2,500 millones) para 2009, en canales de regadío, trochas y mantenimiento de carreteras. De esta manera se mantendría la demanda interna, se promovería el desarrollo y se protegería a los más pobres. Este gasto público adicional deberá aplicarse principalmente de manera descentralizada, mediante los gobiernos regionales y los municipios en un 80%, con atención a compensar las regiones más afectadas por la crisis y por la pérdida del canon. El gobierno ha mantenido una posición extremadamente centralista con el Plan Anti-Crisis, incluso recortando los presupuestos municipales y sólo devolviéndolos parcialmente tras la protesta de la Red de Municipalidades Rurales (REMURPE). Una política contra la pobreza debe incluir el incremento de las facultades de los gobiernos regionales y municipalidades para su gestión.

Lo primero que debe hacer el gobierno es permitir a los gobiernos locales que contraten a personal altamente calificado, pagándoles buenos sueldos y paquetes atractivos, en las áreas

de elaboración de proyectos y ejecución de inversiones. Un programa nacional debería ayudar a los municipios, sobre todo rurales, a elaborar proyectos y expedientes, contratar la ejecución y realizar la supervisión de las obras. Los sistemas que tuvo Foncodes eran muy eficientes haciendo esa tarea. La participación ciudadana puede servir al mismo tiempo para acelerar la ejecución de las inversiones y para asegurar la probidad en los contratos y obras. La transparencia en las metas y plazos de ejecución servirá para criticar los atrasos. Paralelamente la vigilancia ciudadana podrá ayudar a controlar posibles actos de corrupción, pero esa vigilancia solo puede funcionar si se le facilita la información al público.

El incremento en el gasto público puede financiarse con los ahorros que ha realizado el gobierno en años anteriores, incurriendo en un déficit fiscal contracíclico. Pero medidas adicionales pueden orientarse a rebalancear los ingresos tributarios en un sentido redistributivo y reactivador, reduciendo los aportes al fondo de estabilización de los combustibles (con lo que bajarían los precios del petróleo y la gasolina) o el IGV, y aumentando los ingresos provenientes de aranceles (restableciendo los vigentes a julio 2006) y sobretasas anti-dumping. Se podría también establecer un impuesto extraordinario al patrimonio de las empresas mineras, como forma de captar ingresos de este sector que obtuvo ingresos extraordinarios los años anteriores. La reducción de impuestos y precios de los combustibles devolverá ingresos a las familias y a las empresas, aumentando la demanda y la competitividad, y ayudando a abatir la inflación. El aumento de aranceles servirá para proteger el mercado interno para la industria y la agricultura nacional, impulsando así su producción. Esto, junto a los impuestos extraordinarios, permitirá amenguar la fuerte reducción en los ingresos tributarios que provocará la crisis.

La política monetaria y cambiaria debe estar orientada a evitar una reducción del crédito, proveyendo de liquidez a los bancos. La tasa de interés de referencia del BCR debe reducirse aun más de lo que ya se ha bajado a principios de junio último (de 6.5% a 3%). Pero junto a esta orientación general, se deben establecer programas especiales para dar crédito al agro y a las micro y pequeñas empresas, así como para refinanciar a quienes lo necesiten, buscando una reducción de los intereses a estos sectores. Establecer un programa especial para ampliar los créditos hipotecarios a sectores de bajos y medios ingresos, para reconvertir los créditos existentes de dólares a soles, y para evitar un alza de tasas de interés en este sector. A su vez, dentro del régimen de flotación sucia del tipo de cambio, es conveniente tener una política de mayor resguardo de las Reservas Internacionales, por lo que es necesario permitir un aumento paulatino y moderado del tipo de cambio, aumentando así la competitividad de la producción nacional y apoyando el equilibrio en el sector externo.

### Otro ritmo en la política de salarios y empleo

Pero, como hemos dicho, la política de estabilización no lo es todo. Defender el empleo y los salarios es una política de justicia social, debido a que en los últimos años la productividad por trabajador y las utilidades empresariales subieron fuertemente sin que mejorara la situación de los trabajadores. Pero podría ser también una medida anti-crisis, ya que si el empleo y los salarios caen, se reducirá aun más el mercado interno, y con ello las ventas empresariales, de microempresas y de agricultores. Aumentar las remuneraciones reales sirve también para aumentar la demanda de manera anticíclica. Un aumento del salario mínimo (RMV), que ha caído en 7% el año 2008 por la inflación, es conveniente. Para otros sectores, la negociación colectiva debe promoverse. Se



Foto: Yanina Patricio

debe aumentar los ingresos de los trabajadores, pero no a costa de ponerlos en mayor situación de vulnerabilidad, como repartir la CTS. Se ha aprobado además la exoneración de impuestos y contribuciones a la seguridad social pagados sobre las gratificaciones, que efectivamente implica algunos ingresos adicionales a los trabajadores, pero esto solo se aplicará para julio y diciembre del 2009, y todavía no se sabe si el Ministerio de Economía compensará a EsSalud por los ingresos perdidos. ¿Por qué no se suspenden las comisiones y aportes a las AFP, a las que desde hace meses pagamos para que nuestra plata pierda en vez de ganar? Ello podría elevar los sueldos y salarios en 1,8%. Los cobros realizados en los 15 años anteriores cubren largamente los costos de atención en este periodo, y tendría mayores efectos que la exoneración a las gratificaciones.

Un programa especial de protección del empleo puede incluir la suscripción de acuerdos tripartitos por rama, con empresas y trabajadores en sectores afectados por la crisis, como textiles y agroexportadores. En algunos casos, ello puede incluir medidas como las tomadas en Argentina y México, mediante las cuales, por el plazo de un año, el Estado paga las contribuciones a la seguridad social, a condición de que no se reduzca el empleo, los salarios ni los beneficios laborales. Por otro lado, un acuerdo entre las empresas y el Estado puede financiar programas de empleo temporal o de reconversión laboral. En ambos casos, el ministerio de Trabajo debería activamente fiscalizar el cumplimiento de los compromisos, impi-

diendo despidos injustificados. Para ello, debería contratar más inspectores y trabajar en estrecha vinculación con los sindicatos y centrales sindicales.

Para los sectores cuyo empleo ya se ha visto afectado por la crisis debe establecerse en el muy corto plazo un programa masivo de empleo temporal en pequeñas obras públicas, tipo *A Trabajar*. El programa debe concentrarse en las regiones más afectadas por la crisis, como las ciudades de la costa donde se concentran la agroexportación o las regiones mineras. Las pequeñas obras deben ser intensivas en mano de obra, pudiendo incluir el mantenimiento, rehabilitación y construcción de pequeñas irrigaciones, caminos rurales, colegios y postas de salud, edificios públicos, parques y jardines, atención a niños y grupos vulnerables, entre otros. Programas especiales para la mano de obra femenina, orientados por ejemplo al cuidado infantil, también deben establecerse, reforzando la educación pública, la salud y los wawawasis. El gobierno ha preferido poner énfasis en el programa REVALORA Perú, que busca la reconversión laboral para los afectados directamente por la crisis financiera, pero sin haber hecho énfasis en problemas estructurales, como falta de técnicos calificados y la ausencia de una infraestructura que lleve a cabo dicho objetivo. El hecho de que en la primera convocatoria del programa de reconversión laboral sólo se presentaron 34 personas (cuando ya hay más de 8.000 despidos en el sector minero), demuestra claramente que este no está cumpliendo con sus objetivos.

### **El sector agropecuario debe dinamizarse**

Durante el 2008 aprendimos sobre la importancia de tener una agricultura fuerte, cuando el alza de precios internacionales afectó a las familias más pobres. Con la crisis, familias campesinas y productores agropecuarios han sido especialmente golpeados por la caída de los

precios internacionales. Defender el mercado interno, permitiendo que los productores agropecuarios mantengan sus mercados y sus precios de venta, debería ser la principal medida anti-crisis en el agro. Para ello, el aumento del gasto fiscal y la defensa de los salarios son básicos. Medidas específicas para el agro deberían ser el reestablecimiento o incremento de la protección a través franjas de precios y sobretasas de salvaguarda ante las importaciones subsidiadas en Estados Unidos y en Europa.

Los agricultores están particularmente afectados por la crisis debido a que los monopolios e intermediarios abusivos la aprovechan para sacar ganancias extraordinarias. Ante ello, debe tomarse medidas anti-monopolio, particularmente en productos como el algodón y la lana de alpaca, y promoverse la asociatividad de los productores para que puedan comercializar directamente para tener mejores condiciones de negociación con los intermediarios. El Estado podría promover ferias agropecuarias en las principales ciudades y actuar directamente en el mercado de ser necesario. Los programas de mejora tecnológica y de productividad de los campesinos y pequeños productores agrarios, como Sierra Productora, deben iniciarse sin demora. Este tipo de medidas se tomaron en los noventas, pero fracasaron porque el mercado interno estaba golpeado por el terrorismo y la hiperinflación de los ochentas. Ahora la historia podría ser distinta, en un contexto en el que discursos como los del reconocido chef Gastón Acurio han revalorado la gastronomía peruana, lo que podría generar una industria agrícola para consumo interno y exportación alrededor de la comida.

### **Las Mypes también son un motor importante**

Las micro y pequeñas empresas deben merecer especial atención porque son las que dan la mayor parte del empleo urbano y porque pueden ser las más afectadas por el encarecimien-

to del crédito y la pérdida de mercados externos e internos. En Argentina, en 2002, cuando estalló la crisis, la Mypes y las Pyme fueron las primeras en salir a exportar, por la caída de su mercado interno. Ganaron músculo durante esos años y hoy están más sólidas para competir tanto fuera como dentro de Argentina. Aquí, el gobierno ha anunciado un programa de compras estatales, el mismo que debe incluir productos como uniformes, calzado escolar, mobiliario escolar y otros. Esto es positivo, pero es indispensable también que se suspenda el TLC con Estados Unidos, que contempla que para este tipo de licitaciones las empresas norteamericanas también podrán competir en las mismas condiciones que las peruanas. El paquete del gobierno, además, incluye créditos sólo para mypes exportadoras, cuando es evidente que se necesita también apoyo a las mypes orientadas al mercado interno.

Pero lo más importante es que la invasión de textiles y calzado de China e India a precios de dumping se frene de inmediato. No debe esperarse a complejos estudios de precios, como ha planteado el gobierno; el daño a la industria nacional es evidente y justifica medidas temporales de salvaguarda mientras se realizan los respectivos análisis. La suscripción del TLC con China definitivamente no ayuda en este sentido. Incrementar el financiamiento para la formación y capacitación, innovación tecnológica, promoción de mercados comunes, mejora de estándares, etcétera, que son políticas de largo plazo para desarrollar este sector, siguen siendo una prioridad.

### **Protección social y políticas sociales**

Un programa de protección social es indispensable ante la crisis. La crisis no solamente afecta a los trabajadores y jefes de familia, sino que también alcanza a las madres, niños y adultos mayores que no tienen un respaldo económico. El recorte del presupuesto familiar puede



Foto: Yanina Patricio

obligar a que los niños salgan del colegio para trabajar, que las mujeres acepten trabajos denigrantes o insalubres, o que se afecte la compra de rubros como medicinas. Además, el mayor gasto social se traduce rápidamente en mayor demanda, aportando a mantener los niveles de crecimiento económico con mayor rapidez que la infraestructura.

El Seguro Integral de Salud debe ser ampliado, para acercarnos a eso que deberá ser el aseguramiento universal. El programa actual del gobierno, que busca llegar a 3 departamentos al 2009, cubriendo el 45% de las enfermedades, es insuficiente. EsSalud debe ampliar rápidamente su atención a microempresas y ampliar los meses de cobertura a quienes pierden su empleo. Los programas sociales alimentarios deben reforzarse. Los programas de desayunos y almuerzos escolares deben ser mejorados y universalizados, para promover la asistencia de los niños al colegio. Los programas del vaso de leche y otros para niños menores deben aumentar su presupuesto y vincularse a los centros de salud para asegurar que los niños tengan sus controles y atención de salud adecuada. Pero es importante que se genere oportunamente una línea de base, que el gobierno ofreció tener lista a fines del año pasado, porque sin ella no se sabrán los impactos reales de los programas sociales a favor de los más pobres.

Es un buen momento para iniciar un programa de pensiones asistenciales y reforzar Juntos. Para campesinos y ganaderos, un empleo temporal no es la mejor solución: ellos tienen que seguir cuidando sus cultivos y sus animales. En estos casos, programas de transferencias en dinero, como Juntos, pueden ser más efectivos. En los distritos rurales golpeados por la crisis donde no hay Juntos, debería establecerse con prontitud. Donde ya existe Juntos y hay ganaderos afectados, el programa podría

ampliarse temporalmente para las familias sin hijos. De esta manera, se evita que estas familias pobres se vean obligadas a vender a precio de remate los animales que con tanto esfuerzo han juntado, o que los niños sean sacados del colegio para trabajar.

Si el gobierno quisiera salir de la pobreza solo con el crecimiento económico del PBI, se necesitarían más de 80 años constantes de crecimiento, por encima de los 5 puntos, sin índices de inflación superiores a los 2 puntos, para que distritos andinos y rurales como los de Huancavelica, los más pobres del país, salgan de la pobreza. En esos valles, la palabra “milagro” ha perdido su significado. Pero de ninguna manera tiene por qué ser así.

### Bibliografía:

- MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. *Encuesta de hogares especializada en niveles de empleo 2007. Informe anual del empleo 2007.* (2008)  
[http://www.mintra.gob.pe/peel/publicaciones/informes/PEEL\\_Empleo\\_LIMA\\_METROPOLITANA\\_2007.pdf](http://www.mintra.gob.pe/peel/publicaciones/informes/PEEL_Empleo_LIMA_METROPOLITANA_2007.pdf)
- INEI. *Informe Técnico. La pobreza en el Perú en el año 2007* (2008)  
[http://siteresources.worldbank.org/INTPERU/INSPANIS/Resources/InformeTecnico\\_Pobreza2007.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPERU/INSPANIS/Resources/InformeTecnico_Pobreza2007.pdf)
- BCRP. *Reporte de Inflación. Setiembre 2008*  
<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/Reporte-Inflacion-15-Enero-2007/Reporte.pdf>
- MEF. *Marco Macroeconómico Multianual 2009-2011*  
<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Programa-Economico/M-M-M-2009-2011-Mayo-2008.pdf>

### Notas

<sup>2</sup> Aunque también existe el efecto recíproco, el del aumento de precios agropecuarios que se exportan, y que por tanto benefician a los productores sin perjudicar a los consumidores. Pero lo cierto es que la balanza comercial agropecuaria en el Perú en el 2008 ha sido negativa en US\$ 623 millones; es decir, se gana mucho menos de lo que se pierde ante un aumento de precios internacionales.

# Los sueldos de la inequidad



Foto: Yanina Patricio



# Los sueldos de la inequidad

*A medida que crecemos, el país se hace más injusto*

Humberto Campodónico<sup>1</sup>

Del 2001 al 2008, el crecimiento del PBI en el Perú fue de 58%, de lejos el más alto de nuestra historia reciente. En ese mismo periodo, la rentabilidad promedio de las empresas también creció ininterrumpidamente, pasando del 5% anual en el 2001 al 22% anual en el 2008. Como la rentabilidad equivale a la Utilidad Neta de las empresas dividida entre su patrimonio, esas tasas de crecimiento indican que, en estos 8 años de “boom” económico, la gran mayoría de las empresas recuperaron el íntegro del capital invertido.

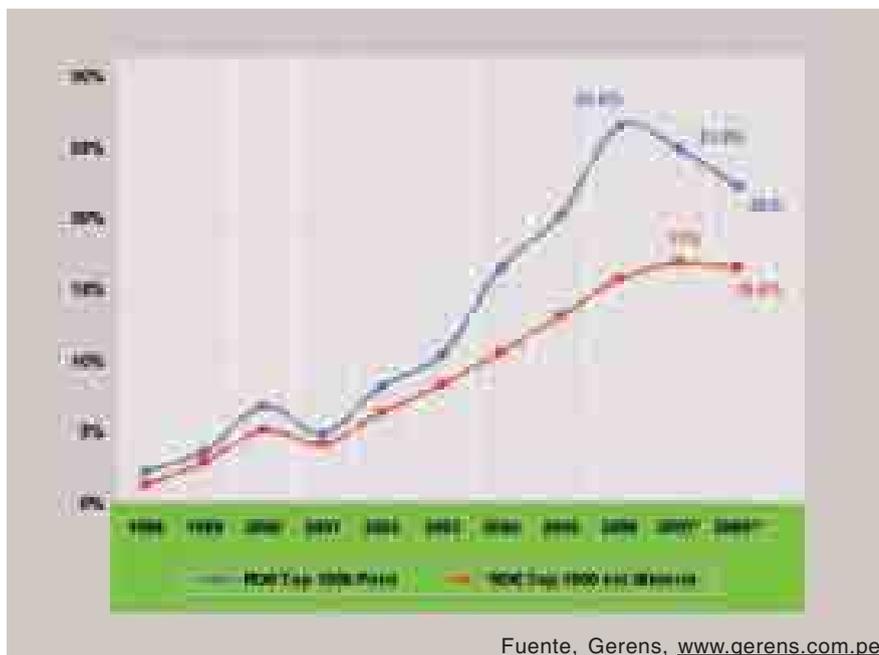
Según Rodrigo Prialé, director gerente de la consultora Gerens, este repunte empresarial excede generosamente la velocidad con la que crecieron las empresas más rentables del planeta: las utilidades de las 500 empresas más grandes del mundo (Global 500) alcanzaron el 14% de rentabilidad patrimonial, 8 puntos por debajo del Perú. Del mismo modo, las 500 empresas más grandes de Estados Unidos (Fortune 500), arrojaron un crecimiento de 13%, 9 puntos por debajo de nosotros. Incluso, así le restáramos el sector minería al incremento

***Durante los últimos ocho años el país creció a tasas aceleradas. Las empresas que operan en el Perú han crecido en facturación y utilidades que exceden incluso al repunte de las 500 compañías más rentables del planeta. Su productividad por trabajador se ha incrementado y su costo laboral unitario se ha reducido. Contradictoriamente, los salarios se han estancado en los años de bonanza.***

de la rentabilidad de las empresas, aún estaríamos por encima del crecimiento de las Top 500 del mundo.

Estos años de bonanza, sin embargo, no han tenido su correlato en la mejora de los sueldos y salarios, ni tampoco en la distribución del in-

**Gráfico 1. Rentabilidad de las empresas en el Perú 1998-2008 (en porcentajes)**



Fuente, Gerens, [www.gerens.com.pe](http://www.gerens.com.pe)

<sup>1</sup>Es bachiller en Ingeniería Industrial de la Universidad Nacional de Ingeniería (1972) y Máster en Economía por la Universidad de París. Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, investigador asociado del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (CEPAL), miembro del comité editorial de la revista especializada Actualidad Económica y columnista del diario *La República*.

greso. Todo lo contrario: se ha agrandado la brecha entre el 20% de la población peruana con mayores ingresos y el restante 80%. Veamos esto más de cerca.

### Los excedentes y salarios en el PBI

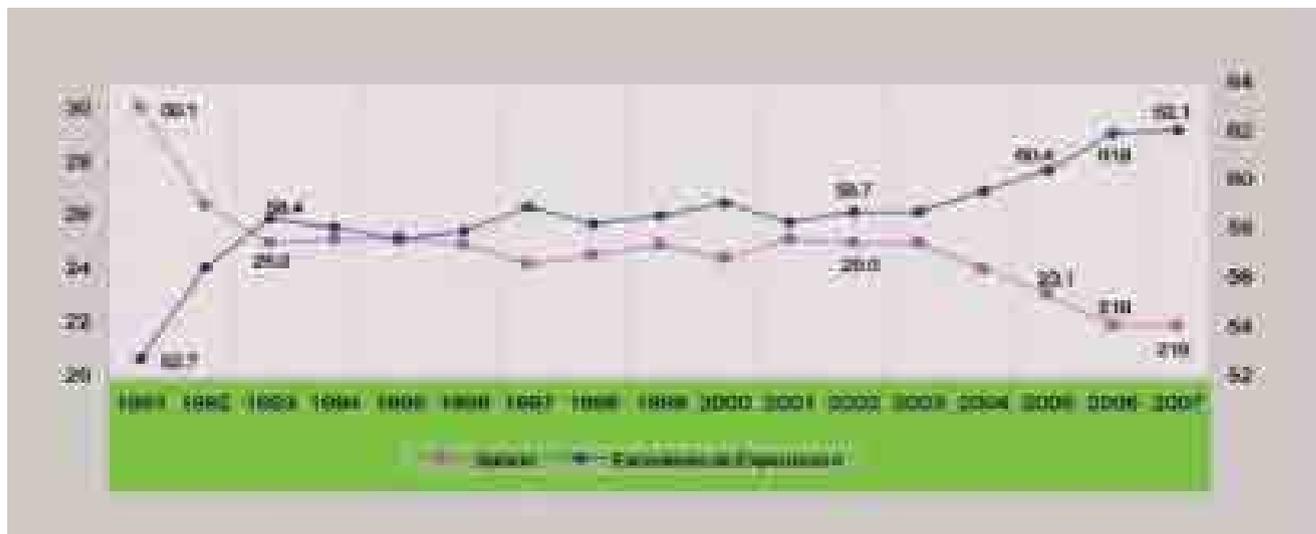
En el Perú, la participación que ocupan los salarios en el PBI viene bajando desde hace 30 años. El “gran hachazo” lo dio la hiperinflación del primer gobierno de Alan García: en 1987, los salarios, que representaban entre el 40% y 45% del PBI, se redujeron a 32%. Después, el fujishock de agosto de 1990, durante el primer gobierno de Alberto Fujimori, produjo otro agudo bajón entre 1991 y 1993. De allí, en adelante, los salarios permanecerían más o menos estables (ver gráfico 2). Pero, contradictoriamente, cuando comenzó el “boom” económico en el 2002, la situación cambió.

Según información del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), entre el 2002 y 2007 (aún no se publican las cifras que co-

rresponden al 2008), el salario ha seguido cayéndose. En 2002, a inicios del “boom”, los ingresos alcanzaban el 25% del PBI, mientras que en el 2007, en pleno proceso de expansión, los salarios se redujeron al 21.9%. O sea que durante los años de crecimiento económico los salarios perdieron 3.1% en el producto bruto interno. Paradójicamente, el excedente de explotación<sup>2</sup> se elevó en ese mismo porcentaje: entre 2002 y 2006, las utilidades se elevaron de 58.7% a 61.9% del PBI, y llegaron a alcanzar en el 2007 el 62.1%.

En valor monetario, la caída de los salarios en el PBI es inmensa. Si partimos de que el PBI del 2007 alcanzó los S/.410.939 millones, los trabajadores recibieron ese año S/.90.000 millones (21.9%). En cambio, en 1991, a pesar de la hiperinflación de 1988, los trabajadores habrían recibido S/.123.700 millones (30.1%), es decir, S/.33.700 millones más que en el 2007. A diferencia de los empresarios, que ese mismo año recibieron S/.38.600 millones más que el 2001, debido a su 3.4% adicional en el PBI.

Gráfico 2. Salarios y excedentes de explotación 1991 - 2007 (en % del PBI)



Fuente: INEI

**Entre el 2002 y 2007, el salario ha seguido cayendo. En 2002, a inicios del «boom», los ingresos alcanzaban el 25% del PBI, mientras que en el 2007, en pleno proceso de expansión, los salarios se redujeron al 21.9%. O sea que durante los años de crecimiento económico los salarios perdieron 3 puntos porcentuales.**

Esto no sucede en otros países de América Latina, donde el crecimiento económico sí ha tenido como resultado el aumento de la participación de la masa salarial en el PBI. En Argentina y Brasil, por ejemplo, este aumento –que es sinónimo de mayor igualdad– es un objetivo explícito de la política. En ambos países, el porcentaje del salario en el PBI es de aproximadamente 30%.

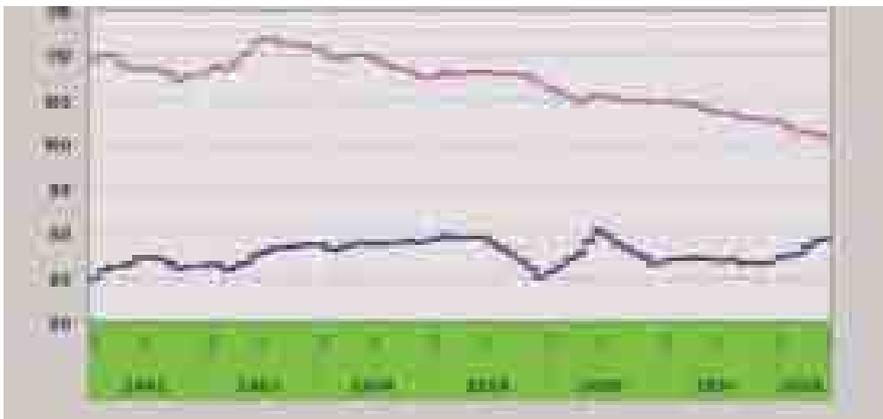
### Sigue vigente la legislación de los años 90

Durante los años de crecimiento económico se prometió a la población que ya vendrían los años de “chorreo”. Se dijo que había que ser “pacientes y tolerantes”. Mientras tanto, se mantuvo en lo esencial toda la legislación antiobrera promulgada por Fujimori justo después del autogolpe de abril de 1992: flexibilización del empleo, facilitación del despido, creación de las “services”. A esto se suma la interferencia en las relaciones laborales y debilitamiento de los sindicatos, pues se promovió su división y atomización con normas como el decreto ley 25593, de junio de 1992<sup>3</sup>. Así, con una casi nula posibili-

dad de sindicalización, los salarios bajaron sin que los trabajadores pudieran reclamar.

En el nuevo milenio, a pesar de la llegada de gobiernos democráticos, la situación no varió sustancialmente. Las discusiones en la Comisión Nacional del Trabajo, así como la Ley General del Trabajo en la Comisión de Trabajo del Congreso quedaron en nada, tanto durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) como con García. Los lobbies empresariales determinaron que incluso las reformas de las “services” fueran bastante tibias a pesar de que su eliminación fue una de las principales promesas para la segunda elección de García. La cereza fue la promulgación del Decreto Legislativo 1086 (Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de las Mypes) de junio del 2008, que dictó el Ejecutivo como parte de las facultades que le otorgó el Congreso para la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, que recortó los derechos adquiridos (vacaciones, CTS, gratificaciones) de miles de trabajadores<sup>4</sup>. La formalización no pasa por los recortes de los derechos laborales, como creen los empresa-

**Gráfico 3. Lima Metropolitana: Sueldos y salarios reales. 1994=100**



Fuente: INEI

Foto: Percy Ramírez



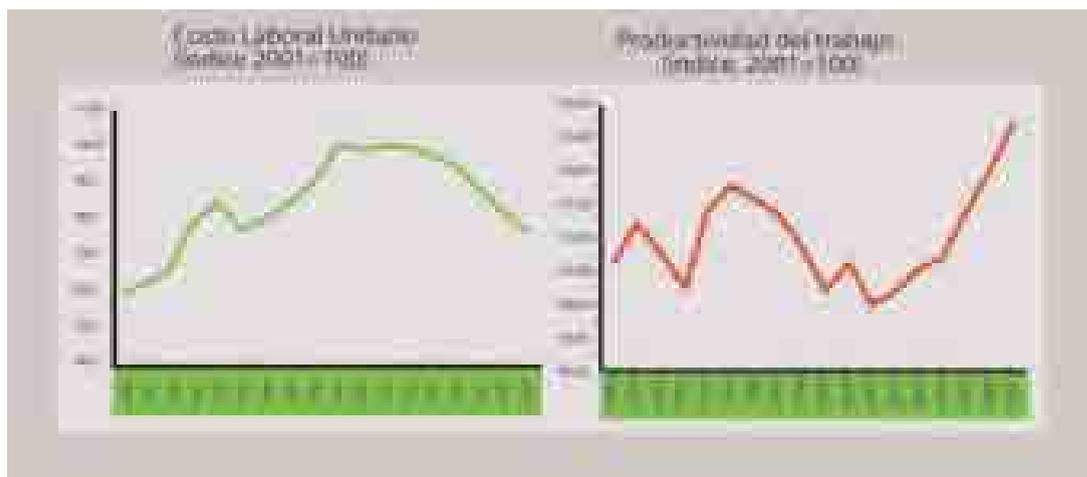
rios y los partidarios de las políticas neoliberales, sino por el aumento de la productividad y una mayor inspección laboral (tenemos 1.3 inspectores por cada 100.000 trabajadores, mientras que países como Chile tienen 19.2).

Por estos motivos los salarios reales (descontando la inflación) de los trabajadores no han recuperado aún los niveles de 1994 (en jerga económica 1994=100). Desde el 2002, año de despegue del crecimiento económico, hasta junio del 2008 los salarios reales han pasado de 84.8 a 89.3, según el Ministerio de Trabajo. O sea, en siete años de "bonanza", se ha registrado un incremento de tan solo 5.3%. A los empleados tampoco les ha ido bien: sus sueldos reales bajaron de 109.2 a 100.6 en el mismo período. Los trabajadores en planilla perdieron el 10% de sus sueldos y, hoy, están igual que en 1994.

#### El estancamiento del salario mínimo

El aumento de la brecha entre empleo y salarios en el Perú también está relacionado con el virtual estancamiento de la remuneración mínima vital<sup>5</sup>. El problema es que si bien en el Perú existe el Consejo Nacional del Trabajo (CNT), con la participación de los trabajadores, los empleadores y el gobierno, sus decisiones sobre el salario mínimo no tienen carácter vinculante, por lo que quedan sin efecto.

Gráfico 4. Marco Macroeconómico Multianual 2009-2001



Fuente: MEF

**Durante los años de crecimiento económico se prometió a la población que ya vendrían los años de «chorreo». Se dijo que había que ser «pacientes y tolerantes». Pero se mantuvo en lo esencial la legislación antiobrero promulgada por Fujimori: flexibilización del empleo, facilitación del despido, creación de las «services».**

En otros países de la región, existe el mismo tipo de instituciones, pero tienen carácter vinculante, a diferencia del Perú, lo que desemboca en la elevación del salario mínimo con una periodicidad anual; en el caso peruano la periodicidad es cada dos años.

En Argentina es el “Consejo Nacional del Empleo, la productividad y el salario mínimo, vital y móvil”, que tiene la obligación de determinarlo periódicamente (Resolución 3/2008, Boletín Oficial, 31/7/08). En Colombia la Comisión de Concertación Salarial fija el salario anualmente, teniendo en cuenta la inflación y la productividad. En México, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos los fija una vez al año, de acuerdo al art. 570 de la Ley Federal del Trabajo.

En Chile, el salario mínimo lo fija anualmente el gobierno, en concertación con la Confederación Única de Trabajadores (CUT) y los empleadores. Si no hay acuerdo, el gobierno lo fija unilateralmente y después lo envía al Congreso para su ratificación. En Bolivia no hay una institución, pero desde que entró Evo Morales subió el salario mínimo de 500 a 577 bolivianos, cifra que ha aumentado a 647 bolivianos en enero pasado.

Uno de los criterios centrales de cualquier salario mínimo es mantener el poder adquisitivo de los trabajadores más pobres, golpeados por la inflación. Sin embargo, en el Perú la inflación de 7.3% del 2008 no ha sido recuperada por los trabajadores, pues el salario mínimo sigue estancado en S/. 550/mes, el mismo nivel que en enero del 2007.

Se argumenta que el aumento del salario mínimo es perjudicial para la economía. Pero según el Marco Macroeconómico 2009-2011 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la productividad aumentó de 100 a 128 del 2001 al 2007, al mismo tiempo que bajó el Costo Laboral Unitario de 100 a 78. Esto indica que un aumento del salario mínimo no sería inflacionario.

### La persistente desigualdad

Lo más preocupante es que ha aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso, lo que expresa la relación entre los sectores más favorecidos de la población (Sector A, principalmente, y Sector B) y los más desfavorecidos (Sector E, principalmente y Sectores C y D). Según información de Apoyo y de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), el 5.5% de la po-

**Gráfico 5. Lima Metropolitana 2007: Ingresos por sectores económicos**

Sectores	% de la población	# de hogares	Soles		Estructura
			Ingreso Mensual Promedio	Total Ingreso x hogar x mes	
Sector A	5.5	50,050	12,118	606,505,900	33%
Sector B	18.5	168,350	2,946	495,958,100	27%
Sector C	35	318,500	1,392	443,352,000	24%
Sector D	29	263,900	902	238,037,800	13%
Sector E	13	118,300	660	78,078,000	4%
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>910,000</b>		<b>1,861,932,800</b>	<b>100%</b>

Ipsos APOYO.

**El 5.5% de la población de Lima Metropolitana tiene el 33% del total de los ingresos, lo que equivale a que esa población gana seis veces lo que le corresponde si los ingresos se distribuyeran equitativamente. Mientras el sueldo promedio dentro del sector socioeconómico A equivale a S/.12.118, es decir 20 veces más que el salario promedio en el E, que es de S/.660.**

blación de Lima Metropolitana tiene el 33% del total de los ingresos (ver gráfico 5), lo que equivale a que esa población gana seis veces lo que le corresponde, si los ingresos se distribuyeran equitativamente.

Mientras el sueldo promedio dentro del sector socioeconómico A equivale a S/.12.118, es decir 20 veces más que el salario promedio en el sector E, que es de S/.660. Sin mencionar que una de las grandes falencias de este tipo de estudios no logran entrevistar a la población más rica del país, lo que podría abrir más aún la brecha.

El 13% de la población del Sector E tiene ingresos que equivalen solo al 4% del total, lo que significa que este segmento gana (otra vez, si los ingresos se distribuyeran equitativamente) solamente la tercera parte de lo que le corresponde.

Las cifras pueden ser miradas de otras maneras. Por ejemplo, el 77% de la población de los sectores C, D y E solo tiene 41% de los ingresos, mientras que el 24% de la población de los sectores A y B tiene el 60% de los ingresos totales.

Es importante también hacer notar que el ingreso mensual promedio del Sector E (660 soles) y del sector D (902 soles) se comparan con los más bajos de América Latina. Esto se puede decir también de otra manera: países como Argentina, Brasil, Colombia y Chile tienen niveles de salario promedio para los sectores D y E muy superiores en 30% a los del Perú.

¿Qué se puede esperar? Peor de lo mismo: en el 2009, el bajo crecimiento económico acentuará aún más la concentración del ingreso. La consultora Gerens nos dice que la rentabilidad empresarial fue 16.6% en el 2008 (muy superior a los otros países de la región), mientras que los salarios siguieron estancados. En el 2009, con la crisis económica internacional han comenzado los despidos masivos y no hay seguro de desempleo para los 200,000 trabajadores que se quedarán sin trabajo entre mayo y

junio como anuncia el mismo presidente García. El tema nos lleva, una vez más, al modelo de crecimiento económico instaurado por el neoliberalismo desde 1991 en adelante. Si bien su fracaso se demuestra en la actual quiebra financiera de Estados Unidos, aquí no se le quiere abandonar. Ese es el problema.

## Notas

<sup>2</sup> Según el INEI, el Excedente de Explotación comprende las ganancias empresariales y el ingreso de los independientes por el trabajo por cuenta propia.

<sup>3</sup> Esta norma, conocida como la Ley de Relaciones Colectivas, recortó la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho huelga. Fue considerada por las centrales sindicales como la primera agresión del gobierno contra los trabajadores. Esta legislación permitió la intermediación laboral, es decir, la contratación a través de los "services" (Decreto Legislativo 728), que le permitían al empresario contratar personal fuera de planilla sin necesidad de pagar por su salud y sus derechos laborales.

<sup>4</sup> Esta medida amplía el alcance de la pequeña empresa de 20 a 50 empleados a de 10 a 100 trabajadores. Esto implica que miles de trabajadores de las nuevas pequeñas empresas sufrirán recortes en sus vacaciones, gratificaciones y CTS. En los hechos, este decreto se transforma en la nueva Ley de Trabajo, pues abarca a más de 3'200.000 trabajadores, quedando fuera solo 900.000 que se seguirán rigiendo por la Ley General del Trabajo (Decreto Legislativo 728). La parte positiva del D.Leg. 1086 son las iniciativas para formalizar a las microempresas: rebaja del impuesto a la renta, cobertura del Sistema Integral de Salud (SIS) y un nuevo régimen de pensiones sociales.

<sup>5</sup> Desde principios de los sesentas hasta mediados de los setentas, el salario mínimo vital en el Perú crecía constantemente. Si lo medimos con un índice que tenga como año base a 1994 (en jerga económica, 1994 = 100), se aprecia que el salario mínimo real (descontada la inflación) estaba en 600 en los 60 y aumentó hasta 900 en los 70. Desde entonces comienzan a producirse deterioros persistentes (con pequeños periodos de aumento, como 1979-1982 y 1985-87), que tienen su peor momento en la hiperinflación de 1987-1990. Más tarde, los salarios casi no aumentan durante la recuperación económica de 1993-1997 y, tampoco, durante el "boom" que comenzó en el 2002 y dura hasta hoy.

# En busca de algo más que un DNI



Foto: Yanina Patricio



# En busca de algo más que un DNI

*La legitimidad de la democracia pasa por la ciudadanía efectiva*

Pepi Patrón<sup>1</sup>

Dos conflictos importantes nos pueden servir como ocasión para reflexionar sobre un problema que ciertamente no es reciente, pero que amerita ser abordado con urgencia. Se trata de la relación entre las desigualdades que nos caracterizan como sociedad y nuestro sistema político. ¿Hasta qué punto las diversas formas de exclusión que nos definen se reproducen y refuerzan en nuestra vida política? Evidentemente, nos referimos a los que están excluidos del bienestar, de oportunidades básicas, de servicios públicos indispensables y de calidad (como salud y educación), de un empleo digno. Por un lado, el reciente conflicto entre el Estado y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe) muestra clara y dolorosamente la falta de representación política de un sector importante de la sociedad. El conflicto con las comunidades indígenas de la selva no es sólo un problema ecológico, que ya es bastante importante, sino también de exclusión económica, social, cultural y política. El otro es la polémica generada a raíz de un informe periodístico sobre la congresista Hilaria Supa, de raíz quechua, sobre sus supuestas incapacidades para ocupar el lugar que le otorgaron sus electores. No solo se trata de su condición de quechua hablante, sino también de su condición de mujer, representante de muchas mujeres que, como ella, no han tenido acceso a una educación bilingüe de calidad que el Estado supuestamente debe garantizar a todos los ciudadanos por igual.

**Los conflictos con las comunidades de la selva revelan que existe una falta de mecanismos para que los pueblos amazónicos expresen sus necesidades.**

**Paralelamente, el año pasado se presentaron 245 solicitudes de revocatorias de autoridades locales, lo que dice mucho de la falta de legitimidad de las autoridades a nivel nacional.**

Estos dos ejemplos nos invitan a confrontarnos con los límites de nuestras formas de representación política, de la manera en la que operan los partidos y el Congreso, que son solamente la punta del iceberg de situaciones de fondo, de exclusión, desigualdad y pobreza, que tenemos que encarar si queremos llegar a configurararnos como una real comunidad política en la que podemos reconocernos todos como iguales y con los mismos derechos. Visto desde otro modo, me pregunto: ¿en qué medida el ejercicio de los derechos civiles y políticos tiene o no una repercusión significativa en la posibilidad de que gran cantidad de personas pueda asegurarse el ejercicio de sus derechos económicos y sociales?, ¿nuestro sistema político enfrenta efectivamente el problema de la gran cantidad de peruanas y peruanos que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad?, ¿logra representar sus voces, intereses y demandas?

Intentemos responder a estas interrogantes. Por los casos mencionados, podemos afirmar que todos los que (teóricamente) somos ciudadanos no estamos representados en nuestras instancias políticas. No estamos todos los que somos, ni tampoco somos todos ciudada-

<sup>1</sup> Es doctora en Filosofía por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, presidenta de la Asociación Civil Transparencia desde el 2002 y profesora principal del Departamento de Humanidades de la PUCP. También es miembro del Comité Consultivo Externo del Instituto del Banco Mundial en Derechos Humanos y consultora internacional en asuntos de participación ciudadana y género en proyectos de desarrollo.

nos. No tenemos nuestros derechos, ni nuestras oportunidades, ni el desarrollo de nuestras capacidades garantizados por nadie. Ni por el Estado, ni por el mercado, ni por la sociedad en general. Si no somos todos ciudadanos en sentido pleno (civil, político, económico, social, cultural), difícilmente podremos decir que nuestro sistema político representa todas las voces, sobre todo aquellas de los más vulnerables, excluidos y marginados del país. Y nos referimos en concreto al año 2009.

En los dos casos mencionados como ejemplos emblemáticos, se trata de sectores en los que se concentran altísimos índices de pobreza. Comunidades nativas de la selva peruana, mujeres de origen rural y quechua hablantes, parecen ser los dos grupos que más representan la exclusión y la vulnerabilidad, cuyo correlato se expresa en la injusticia y la inequidad. Como indica un texto de FLACSO e IDEA Internacional: "El sistema democrático en su conjunto está en entredicho cuando existe una franca disonancia entre la ciudadanía y sus representantes; es decir, cuando estos últimos no son el fiel reflejo de la diversidad existente en esa comunidad y cuando sectores importantes carecen de acceso directo a la representación."<sup>2</sup> Creo que podemos, legítimamente decir que ese es el caso en el Perú. Pero el problema parece ser más grave aún. No es solo que nuestro sistema político refleja y reproduce las desigualdades existentes; parecería, además, que contribuye a perpetuarlas, con lo cual sólo logra su profundización. Tenemos problemas de representación política y ello puede explicar también parte de la debilidad de nuestra democracia, lo que nos lleva a la permanente tentación de *outsiders* y candidatos antisistema que contribuyen a debilitar y cuestionar la democracia, por lo menos bajo la percepción ciudadana.

### ¿Cómo están nuestras instituciones de representación política?

Como indican muchos estudios recientes, a pesar de que en América Latina la democracia electoral y los derechos políticos se encuentran bastante consolidados, seguimos teniendo problemas en la calidad de nuestros mecanismos de representación política y, como ya se ha señalado, en la posibilidad de configurar reales y efectivas democracias de ciudadanos<sup>3</sup>. La baja aprobación que gozan las instituciones en plena democracia representativa, a saber los políticos y el Congreso, parecería ser una prueba más de la trágica distancia que existe entre los ciudadanos y sus instituciones políticas. En el Informe 2008 de la Corporación Latinobarómetro, el Perú aparece en el último lugar de toda América Latina, respecto a la confianza y la aprobación del trabajo que tenemos del Legislativo. En el caso de los partidos políticos también estamos al final en lo que se refiere a la confianza. Es decir, las dos instituciones emblemáticas de la democracia representativa no gozan de prestigio entre las peruanas y los peruanos.

El altísimo grado de volatilidad electoral estables en el tiempo es un indicador gravísimo de la desinstitucionalización<sup>4</sup> y falta de arraigo de los partidos políticos. Es el más alto en América Latina, del orden del 50%, y parece que uno de los más altos en el mundo. Así, por ejemplo, si Perú Posible alcanzó 45 escaños en el 2001, tuvo solo 1 en el 2006; el FIM obtuvo 11 en el 2001 pero ninguno en el 2006; Unión por el Perú 6 en el 2001 pero 45 en el 2006 (incluía en el momento de las elecciones al Partido Nacionalista, pero luego se separaron).

Respecto a su presencia a nivel nacional, pareceríamos asistir a un fenómeno peculiar: los partidos nacionales con representación en el Congreso cada vez hacen menos política en

**Podemos afirmar que todos los que (teóricamente) somos ciudadanos no estamos representados en nuestras instancias políticas. No estamos todos los que somos, ni tampoco somos todos ciudadanos. No tenemos nuestros derechos, ni nuestras oportunidades, ni el desarrollo de nuestras capacidades garantizados por nadie.**

todo el territorio: disminuyen su participación en las elecciones municipales y regionales y, más aun, la lectura de las últimas elecciones no confirma la vigorización regional de los partidos nacionales, sino exactamente todo lo contrario. En el interior, se aprecia una creciente importancia de los movimientos regionales<sup>5</sup>. Es interesante destacar que estos no tienen las mismas exigencias que los partidos nacionales, en la Ley de Partidos, para su inscripción y permanencia.

La primera impresión que surge es que nuestros partidos políticos, salvo honrosas excepciones, no son partidos en sentido estricto sino máquinas electorales que surgen de la nada en cada elección. En las últimas décadas no han dejado de aparecer partidos nuevos, desde el fujimorismo (con sus múltiples e incabables variantes) hasta el nacionalismo, que aparecen sin ideologías y programas consistentes, sino con ansias de lograr un poder para el que no escatiman la improvisación y la colección de personas para sus listas congresales. Esta falta de institucionalidad de los partidos contribuye de manera fundamental a nuestro juicio, en los problemas de representación política que nos aquejan. Listas congresales improvisadas, búsqueda de personajes (de la farándula, del deporte) más que de personas familiarizadas con el manejo de la cosa pública, ausencia de “cuadros” profesionales y técnicos, “figuretismo” más que proyectos y propuestas, parecen caracterizar a quienes tienen la enorme tarea de legislar, de representar los intereses de todos y de fiscalizar a los otros poderes del Estado.

Es legítimo dudar ante los retos que significa reducir la pobreza y la necesidad de incluir a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, si los partidos políticos están jugando el rol de representación y de intermediación que los define. En un trabajo publicado por Idea Internacional y Transparencia, en el contexto del

programa *Ágora Democrática*, *La política y la pobreza en los países andinos*<sup>6</sup>, se abordaron algunas de estas cuestiones fundamentales en la perspectiva del fortalecimiento de la democracia en los países de la región y, en ella, el Perú. En este texto<sup>7</sup> se señala que el sistema electoral y la legislación sobre los partidos delimitan el marco institucional de nuestro sistema de representación y configuran, por tanto, el escenario y las posibilidades (o no) para que los más vulnerables y excluidos logren tener voz en el sistema político. Las recientes experiencias en el Perú parecerían mostrar que los partidos políticos no están cumpliendo esta función y que las prácticas institucionales y la legislación vigente tendrían que mejorarse para que cumplan estos objetivos.

Tenemos que tomar en serio la discusión sobre la pertinencia del voto preferencial para las elecciones parlamentarias que, según experiencias vividas, parece contribuir a la lucha sin cuartel entre miembros de la misma lista electoral. Aquí juega también un papel muy relevante el financiamiento de los partidos políticos. Pese a que la Ley de Partidos contempla el aporte público, en particular para tareas de capacitación de sus miembros, éste nunca se ha hecho efectivo por la consideración (política y coyuntural de los partidos) de la impopularidad de tal medida. Las cuentas claras y la transparencia de los dineros que financian la actividad política sólo pueden contribuir a ganar en legitimidad y respeto ciudadano. Los costos del acceso a los medios de comunicación pueden hacer una diferencia significativa en lo que concierne al impacto público de algunas candidaturas.

Igualmente relevante resulta el debate sobre la necesaria estructura bicameral del Congreso, Senadores y Diputados, para mejorar la representatividad de los congresistas, la calidad de nuestros representantes políticos y de las propuestas legislativas que en él se debatan. Lamentablemente, discursos que buscan deslegitimar a los llamados partidos “tradicio-



nales “o a la política “tradicional”, fundacionales por ejemplo del fujimorismo, sólo refuerzan la desconfianza de la población y el rechazo a medidas como el bicameralismo o el financiamiento público de los partidos, que dan resultados más efectivos en muchas partes de nuestro continente y del mundo.

Estamos, pues, ante problemas que nos confrontan con la naturaleza misma de nuestro sistema político. Con un sistema de partidos fragmentado, volátil y con evidentes faltas de institucionalidad, los sectores marginados y más vulnerables de nuestra sociedad muy difícilmente pueden encontrar organizaciones que representen y canalicen sus demandas y prioridades. Más allá de los problemas legales, cabe preguntarse si los pobres, por ejemplo, están incluidos en los partidos políticos. Respuestas posibles: si el analfabetismo es indicador de pobreza, el grado en que las personas pobres no participan en los partidos políticos es altísimo: en nuestro país es del orden del 81%<sup>8</sup>. En el caso de las poblaciones indígenas, según el ejemplo inicial, esto es aun más contundente.

Parece evidente así “que la exclusión política guarda relación con la exclusión social y económica y es ahí donde resulta necesario afianzar la representación de la pluralidad. No se trata solamente de ‘dar la voz a los sin voz’, sino de encontrar mecanismos para la canalización de los requerimientos de sectores sociales que no son beneficiados por las políticas de gobierno”<sup>9</sup>. Esta relación entre lo que hemos llamado

derechos civiles y políticos y derechos socio-económicos es parte del problema a ser abordado de manera práctica. Pienso, sin embargo, que darles voz a los sin voz contribuye significativamente a la generación de esos mecanismo de canalización de sus demandas. Uno puede generar lo otro.

Por ello, es necesario constatar que hay algunos avances importantes en la perspectiva de mejorar el ejercicio de derechos mediante la participación ciudadana, así como mecanismos para democratizar la efectiva representación de sectores históricamente ausentes en las instancias de poder político, como es el caso de las mujeres.

### **Cuotas de poder para las mujeres**

En nuestro país, así como en más de cien países del mundo, se han generado mecanismos excepcionales para la inclusión de las mujeres en la vida política. A eso apuntan las cuotas: a corregir la histórica deficiencia de la participación femenina en las esferas de poder y de toma de decisiones. Pese a ello, hemos asistido hace poco a una lamentable experiencia de discriminación y desautorización de una representante femenina de origen quechua. Hablar de mujeres, política y poder, es hablar de un problema complejo. Es hablar de diferencias que se transforman en desigualdades. ¿Hasta qué punto nuestra democracia está en condiciones de incorporar y respetar la diversidad y las diferencias? ¿Hasta qué punto las democracias incor-



Foto: Yanina Patricio

poran a las mujeres en los espacios de poder político?<sup>10</sup>

Los resultados de la aplicación del sistema de cuotas son sorprendentes. En la Región Andina, la ley de cuotas ha llevado a un incremento significativo en la representación femenina en los órganos legislativos. En Ecuador se ha pasado del 6% al 18% una vez establecida la cuota. En el Perú: desde el año 1997 en que se aplica la cuota para mujeres en el Congreso, la presencia de mujeres se ha triplicado, ahora es del orden del 29%. Bolivia ha pasado del 7.6% al 17.8% de presencia femenina gracias a la cuota. Y en Honduras se ha pasado del 6% al 23% de mujeres en las últimas elecciones. Sin embargo, en general, las mujeres conformamos en América Latina el 50% de la población y de los padrones electorales, pero sólo representamos el 18% de las autoridades electas en los órganos legislativos de la región<sup>11</sup>. Cabe señalar que en nuestro país no hay ninguna Presidenta de Región electa (la única actual es por renuncia del presidente Yehude Simon, región Lambayeque) y hay sólo un 2% de responsables mujeres de alcaldías.

Cuando se aborda reflexivamente el tema de por qué es importante que las mujeres participen en política o que accedan al poder en la

esfera pública, las respuestas, desde la teoría, son múltiples. Una, considerada de justicia elemental, afirma que dado que las mujeres son la mitad de la población, es obligatorio que tengan una cuota de poder semejante a tal proporción. Una segunda aproximación considera que las mujeres deben llegar al poder para plantear en la agenda pública y en las políticas públicas los problemas que tienen que ver con la desigualdad que afecta sus vidas. Se busca, justamente, a través de la ampliación de sus derechos políticos ampliar sus derechos económicos y sociales, promoviendo el desarrollo de sus capacidades en vínculo con sus prácticas culturales.

### Se necesita la participación ciudadana

En lo que concierne a los mecanismos de participación ciudadana, éstos constituyen no una contradicción con la democracia representativa, sino una dimensión crucial<sup>12</sup> de la misma. Se trata de que los ciudadanos participen en los espacios públicos de discusión y de decisión de la agenda pública. Sin embargo, las relaciones de exclusión y la falta de ciudadanía en los términos antes descritos, no facilita en absoluto la participación de sectores excluidos

en tales espacios. Se necesita legislación especial al respecto.

Así, en nuestro país, si bien ya la Constitución de 1993 contempla mecanismos de democracia directa (como el referéndum que, por cierto, Fujimori usó en su propio beneficio), es a partir del gobierno de transición de Valentín Paniagua que se ingresa, como señalan Roncagliolo, Meléndez y Valladares, a un período de paulatinas reformas estatales participativas basadas en la inclusión de mecanismos de inclusión ciudadana en la gestión local y regional. Así contamos con la Ley Marco de las Mesas de Lucha contra la Pobreza (abril 2001), Ley de Bases de Descentralización (julio 2002), Ley Orgánica de Municipalidades (mayo 2003) y la Ley Marco del Presupuesto Participativo (agosto 2003).

Estos marcos normativos permiten instancias de participación y concertación entre los ciudadanos y sus organizaciones representativas con las autoridades electas y los funcionarios del Estado. En experiencias que hemos podido ver en distintos lugares del Perú, la existencia de Consejos de Coordinación Local y Regional contribuye de hecho a la participación efectiva de los ciudadanos en las instancias de toma de decisiones. Sin embargo, estos canales de participación son aún iniciales y muy incipientes; tendrían que complementarse con importantes reformas a nivel del sistema político para que nuestra democracia sea efectivamente una democracia de ciudadanos. El tema de la diversidad que nos caracteriza como país es uno de los retos que nuestros débiles partidos políticos tienen que enfrentar.

Otro mecanismo participativo interesante, que precisamente apunta de algún modo a corregir deficiencias de los procesos electorales, es el de la revocatoria de autoridades edilas. Estos procesos han aumentado mucho en los años recientes, y en el 2008 se han admitido 245 consultas, con un récord de autoridades some-

tidas a consulta. Esto, sin embargo, podría leerse también en una perspectiva negativa, es decir como una señal de la débil legitimidad de las autoridades regionales y locales, lo cual nos vuelve a poner en el punto de partida: la necesidad de reformar algunas de las instituciones básicas de nuestra democracia representativa, como el Congreso y los partidos políticos, para que puedan convertirse en efectivos agentes de justicia social y lucha contra la pobreza y no en instituciones que perpetúen, reproduzcan y refuercen las radicales inequidades que nos caracterizan como sociedad.

## NOTAS

<sup>2</sup> Ríos, Marcela (Ed.) *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: International IDEA, FLACSO Chile y Editorial Catalonia, 2008, p. 13. *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*.

<sup>3</sup> Título que lleva el Informe del PNUD sobre América Latina: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

<sup>4</sup> Roncagliolo, Rafael, Carlos Meléndez y Jorge Valladares, *Estado de la Democracia en los Países Andinos. Informe Complementario-Perú: Ejercicio de la representación y la participación políticas (2000-2008)*, Mimeo, pp. 7ss. Agradezco a los autores el permiso para citar este texto aún inédito.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 14

<sup>6</sup> Guerra-García, Gustavo y Kristen Sample (Editores), *La política y la pobreza en los países andinos* Lima: International IDEA y Asociación Civil Transparencia, Programa Ágora Democrática, 2007.

<sup>7</sup> Alarcón, Javier, "Sistemas de partidos y desarrollo: El caso del Perú" en Guerra-García, Gustavo y Kristen Sample, *op. cit.*, p. 384.

<sup>8</sup> Guerra-García, Gustavo y Kristen Sample, "Visión de conjunto" en Guerra-García, Gustavo y Kristen Sample, *op. cit.*, p.14.

<sup>9</sup> Meléndez, Carlos, "Los partidos andinos y la inclusión política" en *Ibid.*, p. 75.

<sup>10</sup> Patrón, Pepi, *Diagnóstico sobre la participación de las mujeres en política: Panamá*. Panamá: PNUD, 2007.

<sup>11</sup> Ríos, Marcela (Ed.), *op. cit.*, p. 11

<sup>12</sup> Roncagliolo, Rafael et al., *op. cit.*, p. 2.

# Perdiendo la caja de herramientas





# Perdiendo la caja de herramientas

*Crisis global evidencia la limitación de los TLC como estrategias de desarrollo*

Alejandra Alayza Moncloa<sup>1</sup>

A principios del 2009, al inicio del segundo semestre de la crisis financiera, el recién elegido presidente Barack Obama anunció un Plan de Estimulo Económico por US\$825.000 millones en gasto público y reducciones fiscales. Este plan incluyó la cláusula *Buy American* (compre americano), en el que se destinaban alrededor de US\$64.000 millones en infraestructura, que implicaban adquirir solamente acero producido por las fundiciones de Estados Unidos. Con ello, este gobierno adalid del libre comercio hacía un gesto público que evidenciaba una tendencia: usar herramientas de política pública para la regulación interna con el objeto de promover sectores sensibles y vulnerables de la economía, y así poder reaccionar ante situaciones de crisis.

A inicios de este año, también los peruanos comenzamos a oír una pegajosa tonadita por la radio: “Voy a comprarle a mi tierra, voy a comprarle al Perú... ¡Cómprale al Perú!”, cantaba el jingle publicitario de la campaña lanzada por el Ministerio de la Producción con el propósito de promover el consumo interno de los servicios y productos peruanos para aliviar la presión de la crisis a través de convenios de cooperación institucional con algunos gremios y gobiernos regionales. Si el gobierno hubiera querido ir más allá del jingle publicitario, y verdaderamente promover la compra preferente a los productores nacionales para el impulso de obras públicas, hubiera encontrado serias limitaciones al verse obligado a incluir entre los beneficiarios de esta medida a los proveedores de aque-

***El TLC firmado con Estados Unidos representa el significado que tiene el libre mercado, las grandes inversiones y las empresas transnacionales para el gobierno, que en su búsqueda por insertarnos en la economía global nos ha convertido en un dependiente del neoliberalismo, dejando de lado la integración entre los países andinos y entre nuestros pueblos de la sierra y la amazonía.***

llos países con los que ya ha comprometido la liberalización comercial vía los TLC debido a que, como se desprende de los acuerdos internacionales, las empresas extranjeras pueden competir en igualdad de condiciones que las nacionales. Así, los escasos recursos públicos que pudieran haber sido destinados para promover el mercado interno, ahora, terminarán disputándose entre productores nacionales y norteamericanos, limitando los principios de la campaña.

La suscripción, implementación y vigencia del TLC con los Estados Unidos, entre el 2008 y 2009, ha marcado un hito en la definición de nuestro modelo de desarrollo. Constituye una apuesta que prioriza el acceso a los mercados internacionales y se convierte en una camisa de fuerza para la acción y regulación del Estado sobre la economía. Porque, mientras el primer mundo endurece la fiscalización del sector privado, para desaparecer las burbujas financieras que llevaron decenas de bancos a la quiebra, nosotros ponemos por encima los derechos otorgados a los inversionistas limitando

<sup>1</sup> Es bachiller en Sociología por la PUCP y magíster en Política Aplicada por la Fundación Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas – FIAPP, y en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente se desempeña como coordinadora ejecutiva de Red Peruana por una Globalización con Equidad-RedGE.

la capacidad de regular estos flujos de inversión en un contexto de alta volatilidad y cambio.

Desde que empezó la crisis se advirtió que sus efectos podrían superar a los del gran crack de 1929. Aquel año, el colapso de Wall Street derribó la economía estadounidense y global, cuyo correlato fue la Gran Depresión de los años treinta. Hasta la fecha, los economistas más connotados no han sido capaces de definir los alcances del impacto que tendrá la crisis en el mediano plazo a nivel mundial. Lo que sí resulta evidente es que el origen de la crisis constituye

en sí mismo un cuestionamiento de fondo al paradigma del libre mercado, así como a su autorregulación, principalmente por su libre movilidad de capitales que sobrepasa a la capacidad de los órganos reguladores del Estado.

A pesar de estas señales externas, el presidente Alan García no dudó en decir que estábamos “blindados frente a la crisis”, y prefiere acelerar la implementación y entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos, iniciando así el libre movimiento de capitales en el país. En este proceso se han otorgando derechos a los

Gráfico 1. Estado de Tratados de Libre Comercio en el Perú

Categoría	País	Regulación	Entrada	Modificado	Vigencia
Los TLCs en vigencia	EE.UU.	1995-2001 - 2 de febrero 2002	enero 2002	Perú: 2001-02 EE.UU.: 19-04-02	En vigor
	Chile	Agosto 2002 - marzo 2003	Agosto 2002		En vigor
Los TLCs concluidos o definitivos (definición regulatoria)	China	enero - diciembre 2002	enero 2002	Abril 2002	
	Canadá	enero - diciembre 2007	enero 2007	Febrero 2007	Positivo
	República Europea de Libre Comercio	junio 2007 - octubre 2008	mayo 2007	Febrero 2007	Positivo
	Brasil	Febrero 2008 - agosto 2008	mayo 2008	Febrero 2008	Positivo
	Tailandia*	enero 2004 - noviembre 2004	noviembre 2004	Febrero 2004	Positivo Parcial
Los TLCs en negociación	CAFTA-DR		Febrero 2002 - actualmente		
	Caribe del Sur		Marzo 2002 - actualmente		
	México		Enero 2002 - actualmente		
	Rusia		Febrero 2002 - actualmente		
	India		Noviembre 2002 - actualmente		

\* En este acuerdo se prevé el Protocolo para la Cooperación Regional, el Protocolo para el Acceso a los Mercados de Servicios y el Protocolo de Comercio y Facilitación del Comercio.  
Fuente: TFCG.

**Esta desbocada agenda de negociaciones pareciera no contemplar una visión nacional más inclusiva de mediano plazo, porque se está buscando afianzar vínculos con importantes economías, ofreciendo tratos poco recíprocos entre economías asimétricas. Esto, evidentemente, nos pone en desventaja.**

inversionistas extranjeros por encima de los que se daban a los nacionales, y en ocasiones a costa de sectores vulnerables, con el afán de cumplir los compromisos que exige una globalización neoliberal. Tal parece que hemos llegado tarde a la fiesta.

Mientras que en el mundo se discuten los millonarios rescates financieros a los bancos y cobra sentido la necesidad de ajustar el modelo, pasando de una desregulación excesiva de los mercados para redefinir el rol del Estado en la economía, cuestionando la excesiva liberalización del sector financiero ante su rotundo colapso; el “blindaje” de García y su apuro por implementar la liberalización resultan necios. Los cambios que esta crisis está generando en el corazón del neoliberalismo parecen no haber sido tomados en cuenta dentro del balance de la estrategia de inserción económica por la que apuestan los últimos dos gobiernos democráticos del Perú.

### **La fiebre del libre comercio**

Durante el 2008, el gobierno profundizó su estrategia de inserción vía la negociación, suscripción e implementación de TLC con diversos países. Con ellos, ha llegado el desmantelamiento de los aranceles<sup>2</sup>, la incorporación de estándares para el tratamiento de las inversiones, la liberalización del régimen de las compras públicas, los servicios, así como nuevos y más rigurosos estándares de propiedad intelectual, entre otros. Con la promesa de acceder a mercados internacionales, y poder aprovechar la importante demanda externa, nuestro país asumió duros compromisos que limitan su capacidad de desarrollar políticas públicas y lo obligan a dar un paso al costado frente al mercado.

Durante el 2008 e inicios del 2009 se ha desarrollado una nutrida agenda de negociaciones

y suscripción de acuerdos comerciales. A la fecha tenemos dos TLC vigentes<sup>3</sup>, cuatro listos para ser implementados y cinco con negociaciones en cursos, y por si fuera poco, se están anunciando nuevos procesos gubernamentales para firmar más.

Pero el punto de partida es el mismo: el TLC con los Estados Unidos. Este acuerdo constituye la base para las nuevas negociaciones, ya que las ventajas otorgadas en este tratado podrían ser solicitadas por las nuevas negociaciones apelando al Tratado Nacional y Nación más Favorecida, principios básicos con los que se tejen estos acuerdos.

Esta desbocada agenda de negociaciones pareciera no contemplar una visión nacional más inclusiva de mediano plazo, porque se está buscando afianzar vínculos con importantes economías, ofreciendo tratos poco recíprocos entre economías asimétricas. Esto, evidentemente, nos pone en desventaja. La capacidad de la mayoría de productores peruanos de beneficiarse de estas oportunidades comerciales es restringida. Las capacidades de exportación de la mayoría de productores nacionales, incluyendo las Pymes y los productores agrícolas, encuentran serias barreras para su inclusión en estos acuerdos.

En la transacción de estos acuerdos se observa una activa participación de los sectores empresariales exportadores, que ya han cultivado una estrecha relación con los negociadores. Llama poderosamente la atención que en el período de conversaciones del TLC se haya constituido el llamado Consejo Empresarial de Negociaciones Internacionales (CENI), presidido por el empresario minero Roque Benavides (Minera Buenaventura) y César Peñaranda (ahora director del Instituto de Economía de la Cámara de Comercio de Lima). Sin embargo, cuando diversos sectores de la sociedad civil, como los gremios agrarios, las

Foto: Renato Guimaraes / Oxfam



organizaciones indígenas, las ONG, entre otros, que desarrollaron otras alternativas a estos procesos, el gobierno mostró una disposición menor a integrar estas perspectivas. A pesar del esfuerzo de seguimiento y propuestas específicas desde la sociedad civil, en materias de derechos humanos, desarrollo sostenible y comercio, no han sido recogidas por el gobierno.

Esto se ha manifestado en las negociaciones del TLC con la Unión Europea en las que se han archivado las sugerencias presentadas por diversas asociaciones civiles como la cláusula democrática, aportes en materia laboral y ambiental a pesar de que fueron alcanzadas como verdaderos mecanismos de seguimiento y cumplimiento a los estándares en estos temas. Las limitaciones de incidir en las decisiones del gobierno en el ámbito de la negociación comercial internacional han llevado a organizaciones independientes a buscar otras estrategias para llamar la atención, como son la búsqueda de otras agrupaciones civiles aliadas en la región andina y de los países con los que se vienen realizando las negociaciones. Así se han dado importantes procesos de acción con resultados importantes en temas como los derechos laborales en el TLC con Estados Unidos, gracias a las alianzas con organismos sindicales y laborales del país del norte. Respecto al tema forestal, grupos ambientalistas de Estados Unidos pusieron su cuota para proteger mejor el medioambiente. Estos mismos mecanismos se siguen impulsando en el contexto del TLC con la Unión Europea.

### **La cuestionada implementación del TLC con Estados Unidos**

El impacto de la apertura comercial se ha dejado sentir antes que la entrada en vigencia del TLC. Entre enero y junio del 2008, el Ejecutivo promulgó casi un centenar de decretos legisla-

tivos en el marco de la Ley de delegación de facultades para la implementación del Tratado de Libre Comercio entre el Perú y los Estados Unidos y apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento (Ley N° 29157)<sup>4</sup>. Esta medida constituyó una de las reformas más profundas de los últimos años. Aprovechando las facultades delegadas por el Congreso, además de llevar a cabo los compromisos asumidos en este acuerdo (como el D.Leg. N° 1072 que desarrollaba los compromisos en materia de protección a los datos de prueba de los medicamentos), el Ejecutivo promovió reformas que iban más allá de los objetivos del TLC: se impulsaron reformas advertidas por el presidente García desde finales del 2007 en sus polémicos artículos periodísticos del “síndrome del perro del hortelano”.

Entre las reformas más polémicas está el paquete de medidas en materia ambiental, que incluyó modificaciones al régimen de acceso a las tierras agrícolas, recursos hídricos y bosques. Estas reformas buscaban facilitar el uso y explotación de estos recursos, debilitando los estándares ambientales y derechos de las comunidades campesinas y pueblos indígenas que las ocupaban ancestralmente.

Ante la promulgación de estos decretos, la reacción de las organizaciones indígenas no se hizo esperar. En agosto del 2008, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) encabezó un levantamiento amazónico que le permitió conseguir que el Congreso derogara los decretos 1015 y 1073, que amenazaban con poner en venta sus territorios. Sin embargo, a pesar de la existencia de diversos gremios campesinos, pequeños productores, organizaciones campesinas y nativas, que siguen impulsando la derogatoria de otros decretos legislativos (1064, 1080, 1081, 1089 y 1090) que también ponen en peligro el acceso a los recursos naturales, el Congreso solo de-

**En el escenario de la crisis global, los impactos de la apertura comercial se agravan, y requieren respuestas inmediatas. El contexto de la crisis nos obliga a ser cautos. Durante las negociaciones, los sectores exportadores señalaban que el mercado internacional generaría tales ganancias que permitirían compensar a los “perdedores” del TLC. Nada más falso.**

rogó los artículos referentes a los pueblos amazónicos en estos dos decretos. La lucha de los movimientos indígenas se mantiene vigente durante este año.

Estas paralizaciones y la acción coordinada de las organizaciones ambientales y de desarrollo en el Perú aliadas con organizaciones estadounidenses, llamaron la atención de la Oficina Comercial de EEUU (USTR), que terminó insistiendo en la necesidad de modificar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (D.Leg. N° 1090) como prerrequisito para que la Cámara de Senadores de Estados Unidos aprobara el TLC.

Otra norma modificada fue el Decreto Legislativo 1081 (Ley de Recursos Hídricos) que fue parte del reclamo de los movimientos agrarios articulados en la Junta Nacional de Usuarios de Riego del Perú y la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro). Si embargo, ninguna de estas dos reformas ha logrado resolver el problema, al tratarse de reformas parciales que no han atendido algunos de los cuestionamientos centrales.

Los ajustes en materia laboral también formaron parte del paquete de reformas. Con el Decreto Legislativo 1086 se promulgó la nueva Ley

**Gráfico 2. Decretos legislativos de la implementación del TLC EEUU: agua, tierra y bosques**

Temática	Número de Decreto	Descripción del Decreto
Tierras agrícolas	998	Promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola (13 marzo)
	1018	Unifica los procedimientos de las Comarcas Campesinas y Nativas de la Sierra y de la Selva con las de la Costa, para mejorar su producción y productividad agropecuaria (20 mayo)
	1004	Aprobada el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario (28 junio)
	1073	Modifica el literal vi del artículo 10° de la Ley N° 26508 (28 junio)
	1068	Establece el Régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales (28 junio)
Agua	997	Ley de Organización y funciones del Ministerio de Agricultura (13 marzo)
	1007	Promueve la irrigación de tierras agrícolas con aguas desalinizadas (3 mayo)
	1081	Crea el Sistema Nacional de Recursos Hídricos (28 junio)
	1083	Promueve el aprovechamiento eficiente y la conservación de los recursos hídricos (28 junio)
Bosques	1079	Establece medidas que garanticen el patrimonio de las áreas naturales protegidas (28 junio)
	1080	Crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (28 junio)
	1090	Aprobada la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (28 junio)

Fuente: Del Comité, Laureano. Tierra, agua y comunidades en los Decretos Legislativos 2008. CIPES



Foto: Yanina Patricio

de la Mediana y Pequeña Empresa (Ley Mypes). A pesar de que nuestro país se comprometió a no reducir los estándares laborales para promover el comercio y la inversión, la nueva Ley recortó derechos básicos (periodo vacacional, compensación por tiempo de servicios, gratificaciones y causal de despido) a más de 1,3 millones de trabajadores entre obreros y dependientes del sector empresarial, que representan el 31% de todos los trabajadores obreros y empleados a nivel nacional<sup>5</sup>.

El carácter de estas reformas mostró cómo la apuesta por aprovechar la demanda externa y facilitar las inversiones en el contexto de los TLC tiende a beneficiar a las grandes inversiones, que abaratarán los costos de producción para las empresas privadas y debilitarán los mecanismos que daban garantía a los derechos de los sectores más vulnerables. Se disminuyen derechos de los trabajadores, se pone en cuestión el derecho de propiedad de los pequeños agricultores, comunidades campesinas y nativas, y se limitan los derechos de los pueblos indígenas como el derecho a la consulta previa. Estas reformas han sido justificadas desde la lógica de la competitividad, que pone a los comuneros y nativos como obstáculos y no como potenciales actores del desarrollo. Lejos de aprovechar el contexto de las facultades delegadas en el marco de la implementación, el gobierno, una vez más, desaprovechó la oportunidad para desarrollar una agenda interna que permitiera amortiguar el impac-

to negativo del TLC en los sectores más sensibles y de crear condiciones para incluirlos en las oportunidades del comercio.

Por si fuera poco, el impacto del TLC con Estados Unidos también ha dejado estragos en el proceso de integración andina. Debido a las normas en materia de propiedad intelectual, que supuso la modificación del régimen común de propiedad industrial (Decisión 486 de la Comunidad Andina), las relaciones con los países andinos se resquebrajaron. Ese proceso resultó ser altamente conflictivo y visibilizó la fractura en las relaciones entre los países andinos. Así, se puso de manifiesto que nuestro país, en la urgencia por firmar el TLC con los EEUU, había aceptado compromisos que violaban normas andinas, traicionado compromisos anteriores.

Estas dificultades influyeron directamente en la negociación del Acuerdo de Asociación entre los países andinos y la Unión Europea, que terminó por paralizarse para reiniciarse en febrero de este año, en el formato de una negociación bilateral de un Acuerdo Comercial tipo TLC, dejando fuera a Bolivia ya que este país venía insistiendo en negociar un acuerdo de comercio que verdaderamente reconociera las asimetrías tal como la UE había ofrecido. Para los gobiernos de Perú y Colombia, las propuestas de Bolivia resultaban inviables en el marco de su estrategia de liberalización, por lo que no dudaron en solicitar la negociación bilateral sólo del ámbito comercial. Este gesto no sólo aisló a

Bolivia en el escenario andino, sino que se enfrenta el reto de continuar una negociación bilateral con la UE, en la que se mantiene Ecuador y que persiste en no negociar un TLC, según mandato presidencial.

### Para atrás, como el cangrejo

El apuro con el que se ejecutó la implementación del TLC con Estados Unidos revela la fe ciega que existe en la promoción de las inversiones y la desregulación de los mercados como la única manera de generar riqueza. En este proceso, demostramos que estamos a la altura de responder a las más altas exigencias de los mercados internacionales y a sus caprichosas empresas transnacionales. La vieja frase del ex representante comercial de los Estados Unidos, Robert Zoellick, "el capital es cobarde, no va sino donde se siente inseguro", había calado. Siguiendo la receta de los TLC, el gobierno aseguró a las inversiones y al capital, por encima de la capacidad del propio Estado de volver a poner orden cuando resultase necesario.

Pero la cobardía de este capital se ha dejado notar, y ha mostrado que tampoco cumple con sus promesas: desde finales del 2008 a inicios del 2009, la recesión de los principales mercados internacionales se va dejando sentir, y cada vez más esa tierra prometida que parecía Estados Unidos, que habían justificado las reformas, se va alejando en el horizonte.

En noviembre del 2008 el sector textil cayó por cuarto mes consecutivo, llegando a estar -20% con respecto al 2007. La tendencia se agravó a inicios del 2009, en el que las exportaciones a Estados Unidos tuvieron una importante caída en enero (-38,6%) y en febrero (-22,8%)<sup>6</sup>. Este retroceso ya se ha comenzado a sentir en el empleo durante el primer trimestre, con un 10% y 15% de contratos laborales no renovados.

El espárrago, producto de bandera, emblemático durante las negociaciones del TLC, también ha sufrido una caída. En el primer trimestre del 2009 el valor exportado ha declinado a niveles por debajo de lo obtenido durante el mismo período del 2008 y del 2007, en -34% y -13%, respectivamente. Considerando que este producto se destina principalmente a los mercados de Estados Unidos (espárrago fresco 73% de las exportaciones) y la Unión Europea (en conserva 68%)<sup>7</sup>, el impacto de la crisis y la recesión seguramente marcarán negativamente esta tendencia<sup>8</sup>.

A pesar de las millonarias ganancias de los últimos años en el sector minero, las empresas han iniciado su recorte de costos por el rubro más sensible: la reducción de personal. Según la Federación Minera, en lo que va del año se habrían dado alrededor de 8.000 despidos respecto de una población laboral que asciende a 120.000.

En un escenario internacional difícil, que deja lecciones sobre la importancia de la regulación estatal para corregir las distorsiones del mercado, para así redistribuir los beneficios del comercio de manera más equitativa, cabe preguntarse: ¿cuál era el apuro por poner en vigencia el TLC con Estados Unidos en un año tan incierto como el 2009, si nuestras exportaciones estaban cubiertas por el ATPDEA<sup>9</sup> y el Sistema General de Preferencias (SGP)?

La urgencia por detener la crisis ha llevado a los gobiernos a desarrollar mecanismos de políticas públicas que buscan amortiguar el impacto en los trabajadores y sectores productivos. El Banco Mundial reporta que desde el principio de la crisis se ha presentado un incremento efectivo de medidas aplicadas (47 barreras al comercio) que buscan proteger las industrias nacionales ante los embates de la crisis<sup>10</sup>. Hasta los más altos defensores del libre mercado, como Estados Unidos, que ha priva-

**Urge abrir un verdadero proceso de concertación nacional, en el que tengan voz no solamente los sectores empresariales, sino también los pequeños productores, los actores regionales, entre otros, de cara a definir cuál debe ser la vía de la inserción en la economía global y cómo hacer que esta relación sea inclusiva y genere oportunidades de desarrollo para nuestro país.**

tizado una decena de bancos, están aplicando estas reformas. La crisis y las medidas para combatirla, están poniendo sobre la mesa la importancia que tiene la actuación estatal, cuando el libre mercado ha demostrado sus falencias para la asignación de recursos. Recuperar el espacio de la política sobre la economía y volver a dotar a los Estados de cajas de herramientas para promover el desarrollo parece ser la gran lección de la crisis.

La promesa de acceder al mercado externo a toda costa nos está pasando factura. La apuesta por un modelo dependiente de la demanda externa, que prioriza la capacidad de articulación interna, terminará por convertirnos en un país extremadamente vulnerable a las fluctuaciones de las grandes naciones. En el escenario de la crisis global, los impactos de la apertura comercial se agravan, y requiere respuestas inmediatas. El contexto de la crisis nos obliga a ser cautos. Durante las negociaciones, los sectores exportadores señalaban que el mercado internacional generaría tales ganancias que permitirían compensar a los “perdedores” del TLC. Nada más falso que eso, en un contexto como el que atravesamos. Ahora que esas ganancias nunca llegaron, ¿quién podrá compensarnos?

En este escenario diversas organizaciones hemos expresado nuestra más alta preocupación y la necesidad de que el gobierno peruano evalúe la estrategia de liberalización acelerada que viene realizando, más aun en un contexto de crisis económica internacional. Urge abrir un verdadero proceso de concertación nacional, en el que tengan voz no solamente los sectores empresariales, sino también los pequeños productores, los actores regionales, entre otros, de cara a definir cuál debe ser la vía de la inserción en la economía global y cómo hacer que esta relación sea inclusiva y genere oportunidades de desarrollo para nuestro país. Para ello, se deben revisar los acuerdos ya suscritos y hacer un alto en el acelerado proceso de

apertura, para desarrollar lineamientos que permitan definir una mejor ruta para negociaciones equitativas y sostenibles en el proceso de globalización. Para que se implementen estas aspiraciones, la participación y acción vigilante de las organizaciones de la sociedad civil es una prioridad.

## Notas

- 2 Que fuera adelantada en el 2007 por el Ministerio de Economía y Finanzas con la reducción de más de 4,000 partidas.
- 3 Aunque a uno de ellos, al TLC con Chile le queda pendiente superar la demanda de inconstitucionalidad que ha sido presentada en su contra y que está pendiente en el Tribunal Constitucional.
- 4 En diciembre de 2007 el Congreso aprobó la Ley N° 29157 que daba al Ejecutivo por 180 días la facultad de legislar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos y su Protocolo de enmienda y el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento.
- 5 RedGE. Vigilancia ciudadana con enfoque de derechos de la implementación del TLC Perú-EEUU - Alertas Informativas. Alerta Informativa Laboral. Noviembre del 2008. Disponible en: <http://www.redge.org.pe/system/files/Alerta+Informativa+MYPE.pdf>
- 6 Diario el Comercio. “Buscando salidas a la crisis del sector textil y de confecciones”. 13 de abril, 2009.. Disponible en: <http://www.elcomercio.com.pe/noticia/272565/buscando-salidas-crisis-sector-textil-confecciones>
- 7 Ministerio de Agricultura. Dirección de Agro Negocios. Nota de Prensa 24 de abril del 2009. Disponible en: <http://www.minag.gob.pe/2009/exportaciones-peruanas-de-espargagos-retomaran-crecimiento-en-los-proximos-meses.html>
- 8 Ministerio de Agricultura. Dirección de Agro Negocios. Nota de Prensa 24 de abril del 2009. Disponible en: <http://www.minag.gob.pe/2009/exportaciones-peruanas-de-espargagos-retomaran-crecimiento-en-los-proximos-meses.html>
- 9 Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga – ATPDEA.
- 10 Gamberoni, Elisa and Newfarmer, Richard. “Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends”. World Bank. International Trade Department. Trade Notes No 37. March 2009. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Trade\\_Note\\_37.pdf](http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Trade_Note_37.pdf)

# Rezagos de una monarquía



Foto: Percy Ramírez



# Rezagos de una monarquía

*A pesar de la Independencia, el colonialismo aún persiste en la visión estatal de desarrollo*

Nelson Manrique<sup>1</sup>

Al fundarse la República, el propósito inicial de los libertadores fue constituir una comunidad nacional que integrara a los indígenas a la ciudadanía. Con esa intención, el general José de San Martín decretó que se sustituyera el apelativo de “indio” por el de “peruano”. Pero la posición social de los criollos, que impulsaban la independencia de América Latina con relación a los indios, planteaba problemas complejos. En su famosa *Carta de Jamaica* (1815), el general Simón Bolívar señaló de manera descarada el conflicto: “(los criollos) no somos indios, ni europeos, sino una especie media entre los legítimos propietarios del país y los usurpadores españoles; en suma, siendo nosotros americanos por nacimiento, y nuestros derechos los de Europa, tenemos que disputar éstos a los del país, y que mantenernos en él contra la invasión de los invasores; así nos hallamos en el caso más extraordinario y complicado».

Los criollos peruanos que rompieron con España no estaban interesados en destruir las estructuras coloniales de dominación sino que pensaban en usufructuarlas en su propio beneficio. La Independencia fue una revolución política –pasar de Virreinato a República– pero no una revolución social. Apenas cinco años después de proclamada la Independencia se restituyeron algunas de las instituciones coloniales que más firmemente mantenían la exclusión de la población indígena: el cobro del tributo indígena y el trabajo obligatorio gratuito

***Desde que San Martín proclamó la Independencia han pasado 187 años; sin embargo, los conflictos entre el Estado y las comunidades indígenas persisten tal y como fue durante la Colonia. Peor, el gobierno democrático de Alan García llama a desarraigar a los indígenas de su único patrimonio, sus tierras, a partir de su teoría del ‘Perro del hortelano’.***

de los indios para el Estado y las municipalidades. Es hondamente significativo que a lo largo del siglo XIX los indígenas llamaran “República” a esta obligación.

En un sentido, la condición social de los indígenas empeoró con la República. La supresión de los títulos nobiliarios que decretó Bolívar terminó de liquidar los liderazgos étnicos indígenas, los curacazgos y la estructura de poder a través de la cual los indios se articulaban con la sociedad mayor. Desaparecida la nobleza indígena, la condición social de “indio” terminó equiparándose con la de “pobre”, y los indios terminaron relegados a lo más bajo de la estructura social.

Los libertadores soñaban con una República de pequeños propietarios independientes y la comunidad de indígenas aparecía como una traba para conseguir este objetivo, por lo que se la despojó de reconocimiento legal. Pero esto no favoreció la expansión de la pequeña propiedad, sino que se abrió el camino a las sucesivas ofensivas terratenientes que a lo largo del siglo XIX, y principios del XX, despojaron a las comunidades campesinas de sus territorios, arrinconándolas a las peores tierras.

<sup>1</sup> Es doctor en Historia y Civilizaciones (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París) y magister en Sociología (Pontificia Universidad Católica del Perú). También profesor principal de la Universidad Católica y autor de numerosos libros y ensayos. Tiene una columna semanal de análisis político en el diario *La República*.

La precariedad institucional del orden recién fundado permitió la afirmación del gamonalismo que, a decir de José Carlos Mariátegui, representó toda una estructura social. El gamonalismo se constituyó en la valla fundamental para el desarrollo del agro serrano y en la institución que más tenazmente se opuso a la integración del indio, no sólo a cualquier proyecto de desarrollo, sino al ejercicio de cualquier derecho. De allí que la educación se constituyera en una reivindicación fundamental para los campesinos y que ésta fuera ferozmente resistida por los gamonales.

La oligarquía organizó su poder sobre la base de la exclusión de los indígenas de la ciudadanía, utilizando como justificación el racismo antiindígena colonial. El racismo “naturalizó” el orden social, sustentándolo en la biología y en las “eternas” leyes de la Naturaleza, presentándolo así como inmutable. De esta manera, el carácter estamental de la sociedad peruana, en la que cada quien debe “mantenerse en su lugar”, excluyendo la movilidad social como una opción legítima, aparecía como el resultado de leyes científicas y no de un orden social históricamente construido.

Los indios carecieron de reconocimiento legal durante la primera centuria de vida republicana. Eran considerados, a lo más, como una especie de peruanos en potencia, *protoperuanos*; individuos que eventualmente podrían llegar a ser ciudadanos previa “redención”, pero que de por sí no eran miembros de la nación. De allí que el problema nacional terminara confundándose con el «problema del indio» y una cuestión fundamental tratara sobre cómo “integrar al indio a la nación”. Incorporarlo era sinónimo de “civilizarlo” u “occidentalizarlo”, sacarlo del estado de barbarie, o no-cultura, en el que vivía. Que- daba pues descartado que los indígenas pudie-

ran aportar algo estimable a un proyecto de desarrollo nacional.

Esto planteaba una irónica paradoja. En la época de la Independencia se consideraba que los indios constituían más de la novena parte de la población peruana, pero estaban excluidos de la ciudadanía. Así, la soberanía popular quedaba depositada en manos de menos del 10% de “peruanos”: la fracción criolla y mestiza que se sentía la encarnación de la nación. El resultado inevitable fue la existencia de una profunda brecha entre el Estado y la sociedad.

La exclusión de los indios se justificaba argumentando su supuesta incapacidad “natural” para convertirse en sujetos políticos, legalmente responsables. La inferioridad de los indios se atribuía en unos casos a su ignorancia y en otros a la degeneración biológica inducida por la servidumbre, el cocainismo y el alcohol. El filósofo Alejandro Octavio Deustua (Generación del 900) expuso claramente la perspectiva oligárquica cuando afirmó que el indio no era ni podía ser más que una máquina, y que no debía desperdiciarse el dinero del Estado en tratar de educarlo.

El racismo antiindígena es una de las herencias oligárquicas que con mayor fuerza ha bloqueado los intentos de construir un orden moderno en el Perú. La democracia no puede existir allí donde no se reconoce la existencia de una común sustancia humana. La existencia de ciudadanos “de primera” y “de segunda” es la consecuencia necesaria de la convicción, racista, de que existen humanos “de primera” y “de segunda”.

### En el siglo de las luces y las sombras

Al cumplirse un siglo de la Independencia, en 1920, Augusto B. Leguía reconoció, finalmente, el estatuto legal de las comunidades. Éstas, con el nombre de “comunidades indígenas”,

**El racismo antiindígena es una de las herencias oligárquicas que con mayor fuerza ha bloqueado los intentos de construir un orden moderno en el Perú. La democracia no puede existir allí donde no se reconoce la existencia de una común sustancia humana. La existencia de ciudadanos “de primera” y “de segunda” es la consecuencia necesaria de la convicción racista.**

alcanzaron finalmente el reconocimiento legal que habían perdido al iniciarse la República. Se proclamó, asimismo, la tutela del Estado sobre los indígenas y se encomendó su ejercicio a la flamante Dirección de Asuntos Indígenas, adscrita al Ministerio del Trabajo. Esto constituyó un avance con relación a la ausencia de reconocimiento legal antes existente, pero mantuvo la exclusión legal de los indígenas de la ciudadanía.

La tutela es un régimen de protección legal que se extiende sobre aquellos que son incapaces de representarse a sí mismos: los niños y los discapacitados. Para la mirada oligárquica los indios eran una suerte de menores de edad agrandados; incapaces de hacerse cargo de sí mismos, y sobre quienes el Estado debía ejercer una tutela protectora. Esto es la expresión de una mentalidad que viene desde la Colonia, que legitima la dominación recurriendo a un discurso racista que atribuye la marginación, la discriminación y la opresión que sufren los indígenas a la Naturaleza; a su “inferioridad biológica”. Se trata de un racismo que infantiliza a los indígenas.

La tutela continuaba pues la política de exclusión de los indios de la ciudadanía, legitimada a través de la exclusión de los analfabetos del derecho al voto, que les negaba hasta el documento de identidad ciudadana, la libreta electoral. En un país donde se alfabetiza en castellano, el grueso de los analfabetos adultos son precisamente los monolingües que hablan los idiomas originarios, como el quechua y el aimara. Incluso, en regímenes democráticos, de los pocos que hubo en el siglo XX, como el de José Luis Bustamante y Rivero, las cosas tampoco fueron diferentes. Bustamante miraba al poblador andino como un ser analfabeto, poco higiénico y con un idioma (el quechua) que lo separaba de la unidad nacional. Creía que el indígena por vivir a más de 3.000 metros

sobre el nivel del mar, veía afectado su organismo, lo que lo imposibilitaba de una socialización civilizada<sup>2</sup>. Recién en la Constitución de 1979 -a un siglo y medio de la Independencia- se otorgó el derecho al voto de los analfabetos, reconociéndoles el más elemental derecho ciudadano.

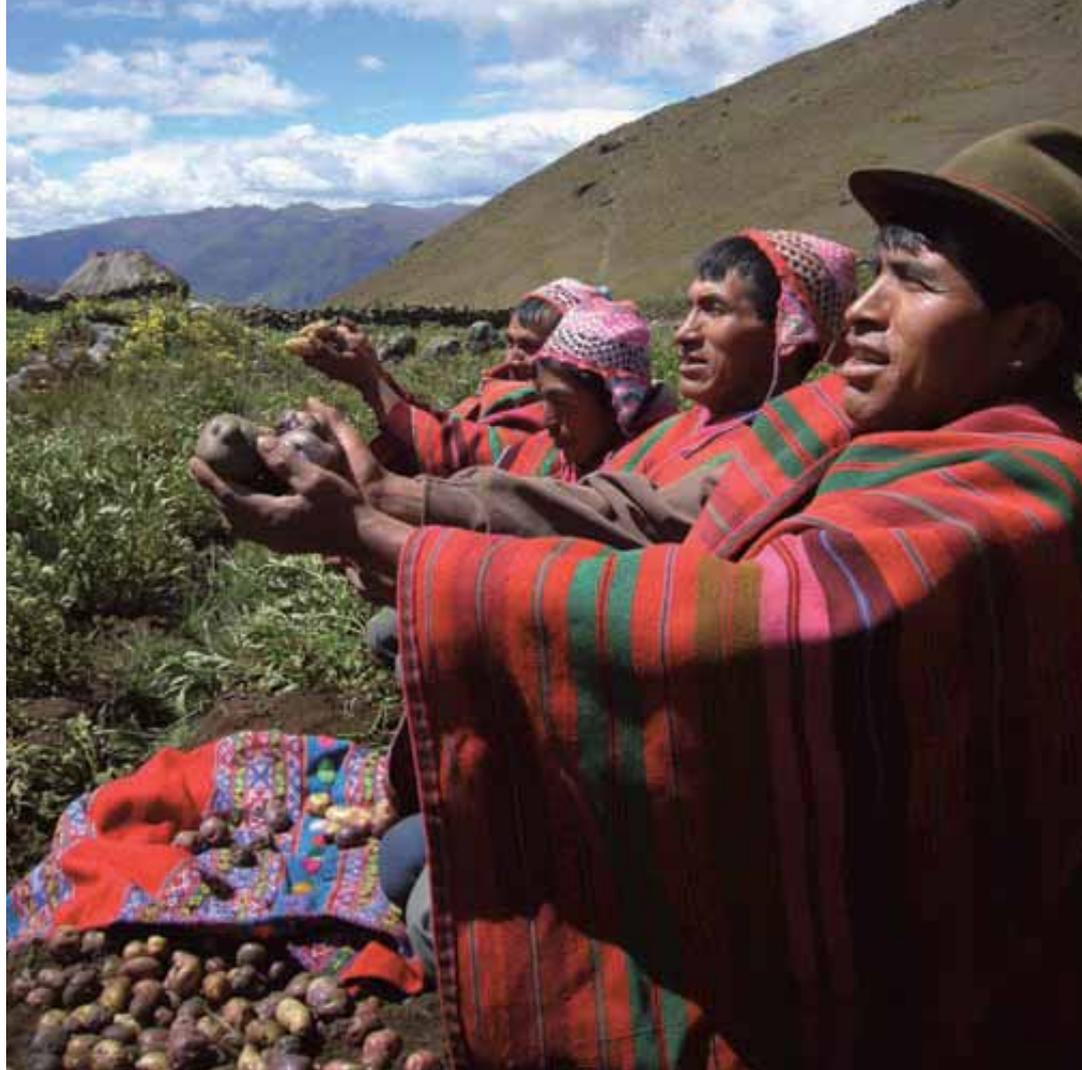
La necesidad de la incorporación de los indígenas a la nación es algo que hoy se acepta, pero está asociada a una especie de chantaje por el cual se les reconoce el derecho a incorporarse como ciudadanos *a condición de que dejen de ser indios*. El discurso del mestizaje ha terminado asociándose a la idea de la desindigenización: que el indio deje de serlo como condición para ser considerado peruano. De esta manera, se sustituye el etnocidio biológico –la eliminación física de los indígenas– por el etnocidio cultural –la eliminación de su identidad.

Al comenzar el nuevo milenio la humanidad va hacia la afirmación de la diversidad como un derecho humano inalienable. Hoy es posible pensar en la construcción de un Estado-Nación integrado, que concilie el respeto a la diversidad con la unidad nacional; el derecho a la ciudadanía sin tener que renunciar a la propia identidad. Se trata del reconocimiento, con el conjunto de derechos que eso supone, para que los indígenas puedan construir su propio futuro.

### **La comunidad campesina del siglo XXI**

Para definir la condición social de los indígenas es necesario definir la importancia de las comunidades campesinas (sierra) y nativas (selva), las instituciones fundamentales de las que aquellos forman parte. En el Perú existen 5,680 comunidades reconocidas que controlan el 39.8% del total de las tierras en uso agropecuario; el número de comuneros registrados es de 711,571, una cantidad que supera

Foto: Milagros Salazar / Oxfam



en términos absolutos a los 611,327 productores agrarios que en el último censo agropecuario declararon pertenecer a algún otro tipo de organización (rondas campesinas, comités, asociaciones, juntas, etc.). Las comunidades cumplen un papel muy importante en la modernización de las áreas de montaña y en la defensa del patrimonio más importante de los indígenas: la tierra.

Las comunidades están habitadas por más de 2'500.000 de personas, lo que equivale al 40% de la población rural total. Son importantes abastecedoras de alimentos para el mercado interno, y su participación en la oferta agropecuaria nacional oscila entre el 25% y el 30% del valor bruto de la producción. Las comunidades permiten la reproducción social, cultural y económica de un amplio sector de la población peruana, en gran parte marginada por las políticas del Estado. Son uno de los pocos espacios institucionales y organizativos que se mantienen vigentes en el país, en medio de un contexto caracterizado por una creciente debilidad institucional.

La mayor parte de las tierras que controlan las comunidades son pastos naturales, situados en las regiones montañosas y pobres del país; precisamente aquellas ricas en minerales, que se constituyen en el motivo de conflicto con las empresas mineras interesadas en explotar esos recursos. Los comuneros han construido con sus recursos e iniciativa más escuelas y kilómetros de caminos rurales que todo lo realizado gracias a la inversión pública. Las comunidades tienen un gran potencial modernizador, pero las bloquean políticas discriminatorias o que simplemente no las toman en cuenta.

En enero de 2005, se constituyó en el Congreso, de acuerdo con la Ley N° 28150, una Comisión Especial, con la participación de organizaciones representativas de las comunidades campesinas y nativas, para revisar la legislación que les atañía. De allí salió un proyecto de Ley que ordenaba y actualizaba las normas vigentes, como la Ley General de Comunidades Campesinas y la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva. Recogiendo lo expresado

por la Ley General del Ambiente y el Convenio 169 de la OIT, se reconoció el derecho de las comunidades a participar de los beneficios derivados del aprovechamiento por las empresas de los recursos existentes en su territorio, y a que se las indemnice adecuadamente por los perjuicios derivados de sus actividades.

### La política del 'Perro del hortelano'

Pero la situación cambió radicalmente con el cambio de régimen. A un año de la inauguración de su gobierno, el presidente Alan García publicó un artículo que definía su posición con relación a las comunidades campesinas y nativas<sup>3</sup>. Este texto constituye una importante definición programática en torno a la forma en que concibe el gobierno aprista la participación de los indígenas en el desarrollo nacional y es el marco dentro del cual el Parlamento ha promulgado muy importantes leyes. García parte de la idea que en el Perú "hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo". Su preocupación fundamental se centra en la propiedad del suelo, especialmente en la de las comunidades. Para sacar a los campesinos de la miseria y el atraso, García propone incorporarlos al mercado a través de la venta de sus tierras, con el objetivo de atraer capitales y tecnología. Su propuesta está dirigida a concentrar la propiedad en manos de grandes empresas, en desmedro de las comunidades nativas de la selva, las comunidades campesinas de la sierra y los pequeños propietarios.

Para Alan García las tierras de las comunidades deben entregarse a grandes propietarios. Así, para impulsar las explotaciones forestales en la Amazonía, "se necesita propiedad, es decir un terreno seguro sobre 5.000, 10.000 o 20.000 hectáreas, pues en menos terreno no hay inversión formal de largo plazo y de alta tecnología". Se refiere a las tierras de las comuni-

Foto: Milagros Salazar / Oxfam



**Para los campesinos la venta de sus tierras significaría perder tanto la condición de comunero cuanto los medios materiales para la reproducción social de su existencia. Su destino más probable, si tal cosa sucediera, sería desarraigarse y unirse a la vasta migración hacia los grandes cinturones de miseria creados en torno a las grandes ciudades.**

dades nativas de la selva. Igualmente debiera venderse las tierras de las comunidades campesinas de la sierra, que, afirmó, han sido sustraídas al mercado debido a la influencia de ideologías retrógradas: “la demagogia y el engaño dicen que esas tierras no pueden tocarse porque son objetos sagrados y que esa organización comunal es la organización original del Perú, sin saber que fue una creación del virrey Toledo para arrinconar a los indígenas en las tierras no productivas”<sup>4</sup>.

La propuesta de Alan García no busca mejorar las condiciones productivas de los campesinos indígenas sino allanar la venta de sus tierras: “Esa misma tierra (la de las comunidades) vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero, pero la telaraña ideológica del siglo XIX subsiste como un impedimento. El perro del hortelano”. Para los campesinos la venta de sus tierras significaría perder tanto la condición de comunero cuanto los medios materiales para la reproducción social de su existencia. Su destino más probable, si tal cosa sucediera, sería desarraigarse y unirse a la vasta migración hacia los grandes cinturones de miseria creados en torno a las grandes ciudades.

Para Alan García, la propiedad del suelo por parte de las comunidades en cuyos territorios hay riquezas naturales explotables por el gran capital -como los recursos mineros y el petróleo- es una traba aun mayor para el progreso. Nuevamente, quienes piensan de otra manera son retrógrados interesados en prolongar la situación de atraso del país: “contra el petróleo, han creado la figura del nativo selvático ‘no conectado’; es decir, desconocido pero presumible, por lo que millones de hectáreas no deben ser exploradas, y el petróleo peruano debe quedarse bajo tierra mientras se paga en el mundo US\$90 por cada barril”.

Frente a la preocupación por el impacto de la explotación minera sobre el medio ambiente el

presidente García sostiene que este es un tema del siglo pasado: “en la actualidad las minas conviven con las ciudades sin que existan problemas y en todo caso eso depende de lo estricto que sea el Estado en la exigencia tecnológica a las empresas mineras”. Por desgracia, casos como el de la empresa minera Doe Run —que durante varios años ha ido postergando el cumplimiento de sus compromisos ambientales contando con la complicidad del Estado en contra de La Oroya— alimentan la desconfianza de los indígenas.

### **El Estado contra las comunidades**

Pero la fuente principal de conflictos entre las comunidades y el Estado es la nula voluntad de diálogo de éste. Recientemente el Parlamento aprobó un paquete de leyes elaboradas por el Poder Ejecutivo (dos leyes y siete decretos legislativos), al amparo de facultades legislativas que aquel le otorgó para legislar sobre aspectos relativos al TLC con Estados Unidos. Se trata de los D.Leg. 994, 995, 1060, 1064, 1020, 1081, 1083, 1089 y 1090.

Estas normas vulneran múltiples derechos de las comunidades y su propósito manifiesto es facilitar la enajenación de sus tierras. Una Comisión Multipartidaria del Congreso recomendó su derogación, sosteniendo que vulneran la Constitución y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Pero el gobierno ha decidido continuar con su ofensiva privatizadora, lo cual lo ha enfrentado contra el campesinado indígena, especialmente por el D.Leg. 1015.

El D.Leg. 1015 busca facilitar la venta de las tierras de las comunidades, a través de una sustancial alteración del sistema de votación vigente. Hasta ahora, la decisión de vender las tierras de las comunidades a terceros (empresas mineras, por ejemplo) requería la aprobación del 66% de los comuneros calificados. Pero



la nueva norma reduce esta cantidad al 50%, no de los comuneros *calificados*, sino de los *asistentes* a una asamblea. Una asamblea sería regular con un quórum del 50% más uno de los comuneros calificados, y bastaría la votación de la mitad más uno de éstos para que pudieran decidir por todos. De esta manera, la cuarta parte de los comuneros calificados podría decidir hasta la venta de las tierras y la liquidación de la comunidad. Y si se hace convocatorias sucesivas, para instalar a asamblea con los comuneros asistentes, aunque en la primera convocatoria no hubiera el quórum reglamentario, esta valla se podría reducir aun más.

Estas medidas son discriminatorias contra el campesinado indígena pobre, que constituye el estrato más desprotegido del país y han sido denunciadas desde el mismo interior del aparato del Estado. La Defensoría del Pueblo ha declarado que el D.Leg. 1015 viola la Constitución y ha presentado una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Según la Defensoría, el D.Leg. 1015 “vulnera los derechos de identidad cultural (reconocido por el inciso 19 del artículo 2º y el artículo 89º de la Constitución Política del Perú), de participación y de consulta de las comunidades campesinas y nativas”. Viola asimismo tratados internacionales suscritos por el Perú, como el Convenio Nº 169 - OIT, ratificado por el Perú en 1993 mediante la Resolución Legislativa Nº 26253. De acuerdo al Artículo 55º de la Constitución del Perú: “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”, por lo que el Estado está obligado a cumplirlos. Finalmente, afirma la Defensoría, el D.Leg. 1015 padece de “vicios de inconstitucionalidad formal”. Estas leyes, además, chocan frontalmente con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Pero lo más grave es que estas leyes se han elaborado y aprobado sin consultar con los interesados, lo que ha provocado el reclamo de los gremios campesinos, primero, y luego el anuncio de medidas de lucha y un paro general de todas las organizaciones indígenas de la Amazonía, después de intentar inútilmente durante largos meses ser escuchados. Los resultados de la ofensiva anticomunal están a la vista: los conflictos sociales han aumentado un 150% entre el 2008 y el 2009 (de 93 a 238). Los conflictos socioambientales generados por la industria extractiva constituyen hoy casi la mitad (49%) del total de los conflictos sociales en curso y estos comprometen a 108 localidades; poblaciones donde impera la pobreza y la pobreza extrema, donde el analfabetismo sobrepasa el 50%, como en Llusco y Chumbivilcas, Cusco<sup>5</sup>. Los campesinos reclaman que su medio ambiente es agredido por la contaminación de sus recursos naturales, debido al incumplimiento por parte de las empresas de los compromisos pactados con las comunidades<sup>6</sup>.

Los obispos de la Amazonía, ante el paro de los pueblos amazónicos reclamando la derogatoria de estos dispositivos, emitieron un importante pronunciamiento en el que afirman:

“en nombre de un sesgado concepto de desarrollo, el Estado permite la deforestación de grandes extensiones de bosques primarios a favor de empresas nacionales y transnacionales para la inversión en plantaciones aceiteras, caña de azúcar y otros. Para nadie es desconocida la contaminación de los ríos con el plomo y otros metales pesados y sustancias tóxicas como efecto de una actividad minera (formal e informal) y la extracción de petróleo, de manera irresponsable. Somos testigos, además, de la tala indiscriminada de la madera sin ningún tipo de control. Podemos afirmar que no se atiende el clamor de las poblaciones indígenas y

**Los indígenas contemporáneos peruanos defienden el patrimonio cultural de quienes produjeron la más grande revolución agrícola de la historia de la humanidad. Debería preservarse ese patrimonio inestimable y promover su desarrollo. No tratar de liquidarlo en nombre de una visión unilateral y reduccionista de desarrollo, que contempla los intereses de unos pocos, amenazando un patrimonio que, como en el caso de la Amazonía, es de interés de todos.**

riberañas que desean un desarrollo integral, desconociendo el Estado el uso y ocupación de esas tierras por generaciones. En la práctica no se ha tomado en cuenta el derecho de los pueblos amazónicos a ser escuchados (...) Debemos expresar que 'la Iglesia valora especialmente a los indígenas por su respeto a la naturaleza y el amor a la madre tierra como fuente de alimento, casa común y altar del compartir humano' (Documento Aparecida 472)".

Finalmente, sostienen los obispos que las normas legales que el Estado ha promulgado en el 2008 "no aportan al desarrollo integral de la población amazónica. Por el contrario surgen serias amenazas de mayor pobreza en la región"<sup>7</sup>.

### Los indios y el desarrollo

¿Qué demandan los indígenas? ¿Qué proyecto de desarrollo defienden? En una conferencia de prensa en que informaba al país sobre la decisión de los nativos amazónicos de radicalizar sus medidas de lucha, Alberto Pizango, líder de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep), la organización gremial que agrupa 1.350 comunidades (donde viven 350.000 hombres y mujeres indígenas, agrupados en 16 familias lingüísticas), afirmó que los beneficios materiales que les ofrece el modelo de desarrollo actual servirán poco si se destruye el medio en el que viven, porque se les despojan de su dignidad, sus tierras y se desintegra a sus familias. "No estamos en contra del desarrollo", declaraba, "estamos en contra de ese tipo de desarrollo".

Los indígenas contemporáneos peruanos defienden el patrimonio cultural de quienes produjeron la más grande revolución agrícola de la historia de la humanidad. Los Andes han aportado a la cultura universal la mayor cantidad de

plantas domesticadas de la historia, así como el desarrollo de técnicas muy sofisticadas de manejo sustentable de uno de los medios naturales más complejos del mundo. Debiera preservarse ese patrimonio inestimable y promover su desarrollo. No tratar de liquidarlo en nombre de una visión unilateral y reduccionista de lo que es el desarrollo, que contempla los intereses de unos pocos, amenazando un patrimonio que, como en el caso de la Amazonía, es de interés no solo de las comunidades de la selva, sino de toda la humanidad.

### Notas

- 2 Bustamante y Rivero, José Luis. Mensaje al Perú, Lima, Editorial Universitaria.
- 3 Alan García, "El perro del hortelano". Lima: *El Comercio*, 28 de octubre de 2007. En los párrafos siguientes nos referimos a este texto.
- 4 Cuando en 1570 el virrey Francisco de Toledo decidió la organización de las reducciones o *pueblos de indios* -que constituyen el referente más remoto de muchas comunidades contemporáneas- la tierra era abundante, debido a que la población indígena se redujo en cuatro décadas a menos de la mitad de la que existía al momento de la conquista, en 1532, y siguió reduciéndose durante los dos siglos siguientes; no era necesario pues "arrinconar a los indígenas en las tierras no productivas". Los objetivos de Toledo fueron otros: facilitar el control político de la población, el cobro del tributo, la organización de los turnos de la mita a la que debían ir los indios y la evangelización.
- 5 Defensoría del Pueblo, Reporte N° 61, Lima, marzo del 2009.
- 6 De los 116 conflictos socioambientales, 82 tienen que ver con la actividad minera.
- 7 "Pronunciamiento de los Obispos de la Amazonía ante el paro de los pueblos amazónicos". Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica CAAAP. 5 de mayo de 2009. [http://www.caaap.org.pe/archivos/pronunciamiento\\_obispos\\_amazonia.pdf](http://www.caaap.org.pe/archivos/pronunciamiento_obispos_amazonia.pdf)

# El clima se está microcalentando



Foto: Gilvan Barreto / Oxfam



# El clima se está microcalentando

*Medimos la temperatura de manera global pero no local*

Juan Torres Guevara<sup>1</sup>

El cambio climático es una suma de historias relacionadas entre sí que está referida a un viejo tema de nuestras culturas: el clima. Sin embargo, nunca habíamos llegado a pensar que la humanidad sería capaz de cambiar el clima del planeta. Esta situación que no ha sido generada por los países del «Sur», hoy es el problema global más importante, incluso de mayor relevancia que el de la crisis económica debido a que está en juego la continuidad de la vida en la Tierra. Las consecuencias son impredecibles: entramos en un escenario en el que la incertidumbre será el rasgo más importante de los años que se nos vienen.

A pesar de este panorama poco alentador, hay que señalar que las culturas andinas tienen una vieja tradición de relacionarse con la variabilidad climática, tan propia de los ecosistemas de montaña como el sistema andino. Estas culturas que siempre han convivido con el riesgo climático han acumulando un *expertis* que no podemos ignorar, pero que hoy está siendo rebasado por un escenario incierto creado por el cambio climático.

En el Perú, este problema nos afecta directamente a través del impacto sobre los glaciares, que registran un retroceso hasta del 22% del total que teníamos. Por otro lado, aún no tenemos claro cuál será el impacto sobre el fenómeno El Niño, que es el otro mega episodio climático que nos visita cada cierto tiempo, ya que forma parte de la dinámica climática de la región. Es decir, el cambio climático en el Perú está referido principalmente al agua, ya sea por

su impacto en los glaciares tropicales o por su efecto sobre El Niño, las lluvias intensas que generan inundaciones que afectan a cientos de pobladores cada año, principalmente en las zonas rurales, y las sequías prolongadas que comprometen a la producción agrícola.

***El cambio climático será más grave que la crisis económica global porque pone en peligro nuestra continuidad en la Tierra. En el Perú, los glaciares, que representan la fuente principal del 60% de energía eléctrica que consumimos, han retrocedido 22%. Hay medidas para mitigar los efectos pero falta que las autoridades presten atención al escenario local, a los desiertos, a las montañas, a los bosques amazónicos donde se concentran principalmente las poblaciones de zonas rurales que ya sienten los cambios a nivel de microclimas.***

No obstante que el país es uno de los países más vulnerables del mundo frente a los efectos del cambio climático, durante los últimos años se ha tratado el tema sobre todo a nivel del marco legal y de manera general. Muy poco se ha visto lo local, donde precisamente las poblaciones del medio rural y las instituciones que trabajan con ellas viven el problema de manera más intensa. Esto es así porque este problema tiene que ver con el quehacer diario de estas personas, con las medidas de adaptación, con las alertas, con el riesgo, con los cambios microclimáticos; es un espacio donde no funcionan los grandes modelos basados en tendencias seculares, donde se necesita contar

<sup>1</sup> Es miembro de la Línea de Cambio Climático de Soluciones Prácticas ITDG y profesor principal de La Universidad Nacional Agraria La Molina. Es especialista en temas sobre desiertos, montañas y desertificación relacionados con el cambio climático.



con tecnologías apropiadas específicas, con fuentes de energía limpias para poblaciones distantes, con estrategias para reducir el riesgo a nivel comunal, para hacer frente a las sequías, a las heladas, a las inundaciones, a las nuevas plagas y enfermedades como la malaria que están apareciendo en altitudes donde antes no ocurrían, para hacer frente a posibles conflictos, ya sea por la escasez o por la abundancia de recursos como el agua. Este escenario ya se observa en Ica y Huancavelica o entre Arequipa y Moquegua. De no prevenirse esta situación ahora, más adelante será peor.

En las ciudades, las personas aún no están viviendo el problema de una forma tan evidente, tan cercana, pese a que serán los más afectados. Lima, ciudad de 8.4 millones de habitantes (si incluimos al Callao), según el censo del 2007, está ubicada en una zona hiperárida, en donde llueve menos de 100 milímetros al año, lo cual la convierte en una de las ciudades más grandes del mundo situada sobre un desierto y por lo tanto altamente vulnerable a cualquier cambio de escenario hídrico. Lo mismo sucede con casi todas las ciudades grandes del país que se ubican en zonas hiperáridas, áridas y semiáridas: el 90% de la población del Perú vive en zonas donde precipita sólo el 2% de las lluvias totales anuales que le caen al Perú (en lo que llamamos Costa, vertiente occidental y valles interandinos). Entonces, el grado de vulnerabilidad de la población peruana es muy alto frente al cambio climático, en especial en lo referido al tema hídrico.

### Los primeros compromisos globales versus las emisiones contaminantes

En la década del 70, en nuestro país, habría sido difícil imaginar que el aire, algún día, como ahora, iba a terminar cotizándose en las bolsas de valores de Europa. Es en 1992, en Río de

Janeiro, que se vislumbró por primera vez este problema de manera consensuada. Entonces se firmó la Convención sobre Cambio Climático, que entró en vigencia en el 2004. Pero esto no fue suficiente. Por ello, en el 2007 se firmó una adenda que se conoce como el Protocolo de Kyoto, que profundiza los compromisos adquiridos por los llamados países industrializados para hacer frente al problema: obligaba a los países firmantes a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), entre los años 2008 y 2012, en un 10 al 30% de las emisiones de las economías desarrolladas con la expectativa de ponerlas por debajo de los niveles de 1990. En todo este proceso, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), formado en 1988 al interior de la Naciones Unidas por aproximadamente 2.000 científicos, jugó un rol decisivo.

En el Perú, el factor contaminación vía las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) no son un tema central, dado que constituyen tan sólo el 0.4 % de las emisiones a nivel mundial, porcentaje bastante bajo si se compara con el 15% en promedio que emiten los países de la Unión Europea. En el Perú, más del 50% de las emisiones provienen de dos actividades relacionadas con la agricultura: el cambio de uso del suelo, que tala reservas forestales para ampliar la frontera agrícola (47%) y la misma agricultura (17%). Esto significa que localmente el tema de los GEI se vincula más directamente con el agro y la deforestación, que con la actividad industrial.

Otro componente central en el plano local, es decir a nivel microclimático, son los procesos de desertificación que soportan los ecosistemas desérticos costeros y los montañosos semiáridos: los procesos de sobrepastoreo, deforestación, alteración del ciclo hidrológico (drenaje de humedales), prácticas agrícolas inadecuadas en laderas, son parte de las acti-

**Lima, ciudad de 8.4 millones de habitantes (si incluimos al Callao), está ubicada en una zona hiperárida, en donde llueve menos de 100 milímetros al año, nos convierte en pobladores de una de las ciudades más grandes del mundo sobre un desierto y, por lo tanto, más vulnerable.**

vidades que también contribuyen a generar escenarios de cambio climático a nivel local.

Los impactos de este problema se cruzan con las condiciones sociales de la población. El cambio climático afecta a los sectores más pobres del área rural y, especialmente, a los del área andina, que constituyen el 29.3 % de la población en extrema pobreza y el 60.1% en situación de pobreza (INEI, 2008). Esto significa que este sector rural andino, que de por sí ya está en una situación vulnerable, verá agudizar sus problemas en un escenario de cambio climático.

### Economía en azul, el clima en rojo

Durante el último año, el cambio climático ha sido el problema ambiental más tratado en los medios de comunicación y ha sido parte de la agenda de las reuniones internacionales que se han realizado en nuestro país durante el 2008 (ALC-UE, mayo 2008), así como de la agenda nacional, al crearse el Ministerio del Ambiente (MINAM) para tratar justamente, entre otros temas, el del cambio climático. Sin embargo, hay que destacar que el contexto internacional ha contribuido mucho en la vigencia del problema. Es cierto que los medios de co-

municación han tratado el tema, pero solamente a nivel del impacto sobre el retroceso de los glaciares y sobre el papel de las emisiones de gases de efecto invernadero en el cambio climático a nivel global; sin embargo, el tema local no ha sido tratado en detalle. A nivel del marco legal, se cuenta con dispositivos favorables para hacer frente al cambio climático a nivel nacional, inclusive a nivel de los gobiernos regionales. Se habla de una estrategia de adaptación, pero ésta ha sido desarrollada más a nivel nacional y regional que a nivel local, que es donde realmente se están dando los problemas. Además, en general, las propuestas han sido más de carácter espontáneo que planificado a largo plazo.

La mayoría de programas, proyectos e iniciativas a nivel nacional están referidos a la adaptación (66.23 %). En segundo lugar están aquellos mixtos (22.08 %). Y, por último, los orientados a la mitigación (11.69 %), como se muestra en el gráfico 1.

Entonces, si queremos hacer un balance de lo que ha sido el tema en el Perú durante el 2008, tenemos que destacar que existe un déficit a nivel local, pues el discurso global sobre el cambio climático no es suficiente para aterrizar propuestas al nivel de una microcuenca de una

**Gráfico 1. Programas, proyectos e iniciativas frente al cambio climático**

Categoría	Temas estratégicos			Total
	adaptación	mitigación	adaptación y mitigación	
Programas	10	1	2	13
Proyectos	31	7	6	44
Iniciativas	10	1	9	20
Totales parciales	51	9	17	77
Porcentajes	66.23	11.69	22.08	100

Fuente: Soluciones Prácticas ITDG 2009. Cambio Climático en el Perú: Directorio Nacional. Segunda Aproximación. Lima 2009

Foto: Yanina Patricio / Oxfam



comunidad campesina. Tenemos que tratar el tema del manejo de los recursos, los problemas de la deforestación, la erosión de los suelos, la alteración del ciclo hidrológico con el drenaje de los humedales, el sobrepastoreo; porque estos procesos antrópicos están generando cambios microclimáticos, que no se relacionan directamente con la variabilidad climática natural. Entonces, la desertificación, que tiene un origen antrópico, resulta ser un tema de suma importancia para entender el cambio climático a nivel local; sin embargo, el tema del cambio climático no está siendo abordado metodológicamente de esta manera. Estos procesos, que son resultado del uso de tecnologías inapropiadas, de modelos de desarrollo que no toman en cuenta las especificidades ecológicas y culturales, representan también efectos del cambio climático, pero a nivel micro, lo que agudizará en el futuro la vida de los pobladores que fomentan sin quererlo este tipo

de alteraciones. Evidentemente, estos comportamientos no libran de responsabilidades a las sociedades industrializadas del problema nivel mundial.

El Estado ha impulsado varias iniciativas, en especial a nivel del marco legal: la firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC 1992, 1994), la firma del Protocolo de Kyoto (1997), creación de Comisión Nacional de Cambio Climático (1993), la elaboración de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (2002), la experiencia del «Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para Manejar el Impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire-PROCLIM» (2003). A modo de resumen, podemos afirmar que, a nivel del marco legal, la mayoría de políticas están referidas a temas de la adaptación (73.33 %), seguido de políticas mixtas (15.56 %) y, finalmente, de políticas refe-

Gráfico 2. Marco legal: porcentajes de temas estratégicos

Ambito	Categoría de políticas	Tema estratégico		
		Adaptación	Mitigación	Ambos
Internacional	Convenios		1	3
	Mecanismos		1	
	Protocolos		2	
Nacional	Comisiones nacionales	2		
	Estrategias			2
	Leyes	2		1
	Normas			1
	Reglamentos	2	1	
	Políticas	3		
Regional	Decretos regionales	4		
	Ordenanzas	10		
	Resoluciones ejecutivas	3		
	Resoluciones ministeriales	1		
	Resolución Presidencial	2		
	Planes agrarios	4		
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>33</b>	<b>5</b>	<b>7</b>
<b>Porcentaje (%)</b>	<b>100</b>	<b>73.33</b>	<b>11.11</b>	<b>15.56</b>

Fuente: Soluciones Prácticas ITDG 2009. Cambio Climático en el Perú: Directorio Nacional. Segunda Aproximación. Lima 2009



Foto: Gilvan Barreto / Oxfam

ridas únicamente a mitigación (11.11 %). En el gráfico 2 se puede apreciar la distribución de las acciones.

El problema principal está en la implementación, en la toma de decisiones, sobre todo, insisto, a nivel local. El tema debe recaer ahora en las agendas de las municipales, las comunidades, en los proyectos de desarrollo, en los presupuestos participativos, en las escuelas, en los proyectos mineros, en las irrigaciones, en espacios como las microcuencas. Es decir, se debe encontrar la manera de llevar el problema macro a niveles micro, que es donde ocurre la vida.

### Algunos serán más afectados que otros

El impacto del cambio climático en el Perú será diferenciado. Dada su gran diversidad microclimática, habrá zonas muy afectadas, otras medianamente impactadas y algunas que seguramente podrán sacar algún provecho. Pero, para cualquiera de los tres escenarios, deberíamos estar preparados. Incluso, en lo que respecta a las actividades económicas, seguramente habrá algunas que se beneficia-

rán y otras no. En el caso de la agricultura, la alteración de temperaturas beneficiará a determinado tipo de cultivos, y en el caso de la pesca, habrá especies que se concentrarán más en la superficie debido al incremento de las temperaturas en las profundidades del mar.

El cambio climático, sin duda, agudizará la desigualdad, la exclusión y la pobreza, debido a que ante una catástrofe climática, como son los desprendimientos de montañas e inundaciones, que dejan a miles de familias sin hogar y afectan gravemente la infraestructura en carreteras y puentes, no poseemos los recursos económicos para recuperarnos rápidamente ante la adversidad. La capacidad de recuperarse (resiliencia) de las comunidades campesinas, de los pueblos indígenas de la Amazonía y de las grandes ciudades, frente a los cambios que están ocurriendo por parte de los ecosistemas naturales, es aún algo que aún desconocemos. La incertidumbre, como ya hemos mencionado, es un rasgo que caracteriza a todo el proceso que se ha iniciado.

Lo único que tenemos claro en este momento es que ya estamos en un escenario de cambio climático, y que no se puede detener aunque

**El cambio climático agudizará la desigualdad, la exclusión y la pobreza, debido a que ante una catástrofe climática, como son los desprendimientos de montañas e inundaciones, que dejan a miles de familias sin hogar y afectan gravemente la infraestructura en carreteras y puentes, no poseemos los recursos económicos para recuperarnos rápidamente ante la adversidad.**

todos los países dejaran de emitir GEI. Estamos frente a la inercia climática que significa que existen procesos irreversibles en curso como la pérdida de los glaciares, con su impacto respectivo sobre las actividades del agro peruano, en el corto plazo, y en el largo la escasez de recursos hídricos para alimentar las hidroeléctricas, que generan alrededor del 60% de la energía del país. Esto nos debería hacer entender que es importante tratar con mucho más cuidado las cabeceras de las cuencas, valorar y ver los páramos como fuentes de agua y, en general, tener conciencia de que este recurso en el Perú tiene como punto de partida la sierra y que de ahí se traslada a la costa y buena parte a la selva. Las zonas altas de los Andes, que es donde están los humedales (bofedales, puquios, «ojos de agua»), resultan ser de suma importancia para cruzar los nuevos escenarios que nos está planteando el cambio climático. El modelo de desarrollo debería ser revisado si queremos entrar a una etapa de adaptación planificada frente al cambio climático, porque no solo urge un cambio tecnológico sino paradigmático: debemos revisar nuestros estilos de vida, de desarrollo, para crear una nueva relación con la naturaleza en la que el hombre no se vea fuera, sino como parte de ella.

### Lo que no debemos ignorar

Necesitamos revisar los conceptos utilizados para empezar a diferenciar variabilidad climática de cambio climático, calentamiento global de cambio global, y, finalmente, revisar críticamente conceptos como el de adaptación. También tenemos que hablar de justicia climática, para así señalar responsabilidades de la situación creada por los países industrializados.

Existen tecnologías tanto contemporáneas como locales tradicionales, que podrían servir para mitigar los efectos del cambio climático en

la agricultura a nivel local. Es importante incorporar los saberes ancestrales de nuestras culturas andinas, como una forma concreta de participación de los pobladores en las estrategias de adaptación. Sin embargo, la situación demanda un cambio paradigmático, como ya se dijo.

Es importante pasar de una adaptación espontánea a una planificada, que demandará inclusive un rediseño institucional adaptado a los nuevos escenarios del cambio climático y que también debe incorporar la gestión de riesgos.

Este escenario de vulnerabilidad exige iniciar en los próximos años la creación de modelos locales así como de sistemas de monitoreo para períodos no mayores de 30 años, que son los que más nos pueden interesar.

Cualquier agenda de cambio climático nacional tendrá que ser de aquí en adelante principalmente local, como parte de una estrategia nacional que a la vez se vincule con lo global mediante medidas de adaptación y mitigación que requieren de cambios de prácticas de los países industrializados como en las poblaciones locales para enfrentarse a un escenario incierto como el que vivimos hoy.

### Bibliografía

- Consejo Nacional del Ambiente.** 2001. Comunicación Nacional del Perú a la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático: Primera Comunicación.
- García Rosell, M.** 2007. Cambio Climático. Presentación. FONAM Lima
- Soluciones Prácticas ITDG** 2009. Cambio Climático en el Perú: Directorio Nacional. Segunda Aproximación. Lima 2009.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).** 2008. Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) (continua): 2004-2007.
- Torres J. y Gómez A.** 2008. (Editores) Adaptación al Cambio climático: de los fríos y los calores en los Andes. Experiencias de adaptación tecnológica en siete zonas del Perú. Soluciones Prácticas ITDG.

# El juicio a Fujimori: un aprendizaje cívico y moral



Foto: Yanina Patricio / Oxfam



# El juicio a Fujimori: un aprendizaje cívico y moral

*La sentencia al ex presidente del Perú demuestra que los culpables son iguales ante la ley con poder o sin él*

Salomón Lerner<sup>1</sup>

La sentencia que se ha dictado en el juicio a Alberto Fujimori por violaciones de derechos humanos está llamada a tener una singular importancia en el futuro de la democracia de nuestro país. En abril de 2009, como se sabe, el tribunal de la Corte Suprema que juzgó a Fujimori por los casos de las matanzas de Barrios Altos y la universidad Enrique Guzmán y Valle (La Cantuta), y por el secuestro del periodista Gustavo Gorriti y el empresario Samuel Dyer, lo declaró culpable. El alto tribunal le impuso una severa condena de 25 años de prisión. Aunque la sentencia ha sido apelada por la defensa de Fujimori, y por tanto no se sabe todavía cuál será el resultado definitivo, la actuación de este tribunal y el resultado derivado del juicio constituyen una importante lección sobre el valor de la ley y las posibilidades de la justicia en el Perú. Ella habla, también, del necesario respeto a las instituciones del Estado de Derecho, precisamente aquellas que el régimen de Fujimori se esmeró en someter y distorsionar.

## Juicio impecable

La posibilidad de contar con una administración de justicia solvente, oportuna e imparcial es una de las grandes incógnitas por despejar cuando se piensa en el futuro de la democracia en el Perú. Es una preocupación que atañe centralmente a la pregunta sobre la vigencia de las instituciones que conforman y hacen realidad el Estado de Derecho. Como es sabido, nada es más efectivo para restaurar la confianza ciu-

dadana en las instituciones que la experiencia de una administración de justicia que sea capaz de someter al imperio de la ley a quienes cometieron violaciones de derechos humanos. El funcionamiento de la justicia es, pues, la señal más elocuente de una democracia con futuro. Pero tal funcionamiento no consiste úni-

***Las mismas leyes que el ex jefe del Estado***

***Alberto Fujimori desconoció cuando ostentaba***

***el poder terminaron condenándolo a 25 años de***

***prisión. El juicio demostró que no era necesario***

***que él apretara el gatillo para ser hallado***

***responsable de crímenes de lesa humanidad:***

***bastaba que encabezara la organización de***

***mando. El Perú pudo ver el desenlace histórico.***

camente en castigar al criminal, sino también en que ello se haga respetando escrupulosamente el ordenamiento legal. Es decir, que la sanción penal, si ella es pertinente, se produzca como resultado de un juicio en el que todas las reglas del debido proceso -aquellas que aseguran el derecho a la defensa y garantizan la imparcialidad de los jueces- hayan sido rigurosamente respetadas.

Por ello, en todo balance que se haga del procesamiento judicial a Alberto Fujimori es importante recalcar la absoluta limpieza e imparcialidad con la cual se llevó adelante este juicio. La pulcritud de la conducta de los tres jueces que integraron el tribunal fue reconocida durante todo el proceso no solamente por la parte acusadora y por observadores peruanos y extranjeros independientes. Lo fue, también,

<sup>1</sup> Es Doctor en Filosofía por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). También ha seguido estudios post-doctorales en las Universidades de Berlín y Colonia (Alemania). Es rector honorario vitalicio de la Pontificia Universidad Católica del Perú, ex Presidente de la Unión de Universidades de América Latina y ex Presidente de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que investigó los hechos ocurridos durante el conflicto armado entre 1980 y el 2000. Actualmente es presidente ejecutivo del IDEHPUCP.

por el propio equipo de defensa legal del acusado. Solamente después de que el juicio llegó a su fin, los allegados del acusado –familiares y seguidores políticos– se embarcaron en una campaña verbal de descrédito del tribunal. Eso, por lo demás, es solamente otra muestra de que el séquito de Alberto Fujimori –trátese de sus copartidarios con autoridad pública, trátese de sus seguidores– practica hoy en día el mismo desdén por la institucionalidad y por las reglas de juego limpio que caracterizó al gobierno del acusado.

Más allá de esas previsibles e infundadas acusaciones de los seguidores de Fujimori, fue evidente que el tribunal siempre garantizó el derecho de defensa y se condujo de manera imparcial. Incluso ofreció al acusado oportunidades de hacer alocuciones de contenido político, con lo cual, en rigor, iba más allá de lo que correspondía según el protocolo procesal que rige un juicio de esta naturaleza.

### Una sentencia justa

El corolario de esa conducta impecable de la Corte no podía ser otro que una sentencia condenatoria, la cual ha sido considerada consensualmente como intachable. Según las opiniones jurídicas más autorizadas del país, el fallo del tribunal hace justicia a lo que ocurrió durante el proceso judicial. En él, la Fiscalía logró su cometido de demostrar la responsabilidad de Fujimori por los delitos imputados. La defensa se confinó por lo general en dos argumentaciones, ninguna de las cuales bastaba para convencer de la inocencia del acusado. Para entender los alcances de esta sentencia, podría ser instructivo considerar esas dos líneas de argumentación y las razones por las que ellas no pudieron debilitar la demostración de la responsabilidad penal del ex presidente.

La primera estrategia de defensa consistió en reclamar la presentación de una evidencia material que conectara a Fujimori con los hechos criminales. Esa era una exigencia imperpetinente, de pretensiones engañosas y de valor apenas retórico, pues, como es sabido, en crímenes como los que estaban en cuestión, por lo general los responsables –funcionarios públicos del más alto nivel– no dejan huella palpable de su participación. Cuando un alto jerarca político o militar encabeza actividades de violación de derechos humanos, es altamente improbable que deje detrás de sí órdenes firmadas en las que se dispongan asesinatos, torturas o desapariciones. Esa casi imposibilidad de la evidencia material fue durante mucho tiempo la gran ventaja de la que gozaron jefes de Estado y altos mandos castrenses al momento de enfrentar procesos judiciales por los crímenes cometidos bajo su autoridad. Pero esa injusta ventaja ha quedado paulatinamente borrada por la progresiva evolución del derecho internacional, sobre todo desde la segunda mitad del siglo XX.

Por lo menos desde los juicios de Nuremberg realizados contra los jerarcas nazis al final de la segunda Guerra Mundial se vio la necesidad, justicia y pertinencia de elaborar doctrinas penales que, sin prescindir del derecho de defensa y la presunción de inocencia, cerraran las fáciles vías de escape legal a los altos responsables de crímenes masivos o sistemáticos. La noción de *crímenes contra la humanidad*, germinada precisamente en aquel contexto de horror posterior a dicha guerra, fue un primer paso importante, pues llamó la atención sobre crímenes que por su carácter atroz debían ser mirados bajo otra luz con el fin de impedir la impunidad. Con el paso del tiempo, los presuntos autores de tales crímenes dejarían de quedar protegidos por barreras procesales como la prescripción de delitos e incluso el prin-

**Nada es más efectivo para restaurar la confianza ciudadana en las instituciones que la experiencia de una administración de justicia que sea capaz de someter al imperio de la ley a quienes cometieron violaciones de derechos humanos. El funcionamiento de la justicia es la señal más elocuente de una democracia con futuro.**

cipio de la jurisdicción nacional. Como parte de esa evolución humanitaria del derecho se ha llegado a consagrar posteriormente, entre otras figuras propias de una teoría penal avanzada, la noción de la *autoría mediata* y el concepto de *aparatos organizados de poder*.

En síntesis, tales elementos de derecho penal, que fueron contemplados por el tribunal que procesó a Alberto Fujimori, permiten sostener la responsabilidad penal de un individuo aunque él no haya ejecutado ni siquiera ordenado directa y específicamente el crimen. Lo que se necesita demostrar es que el acusado se halla en control de la cadena de mando de una cierta organización cuya lógica de funcionamiento general, conocida y avalada por el imputado, es la comisión de crímenes o violaciones de derechos humanos de manera sistemática o generalizada.

Eso fue, precisamente, lo que quedó demostrado por la acusación a Fujimori. Ciertos elementos del régimen autoritario que instauró, la publicidad de los crímenes, los actos de gobierno que favorecían la impunidad de los autores materiales y la felicitación dada a estos por el mismo Gobierno, la siempre proclamada cercanía entre Fujimori y Vladimiro Montesinos, el hombre que estaba en contacto directo con los ejecutores, los testimonios de algunos de estos, todos ellos son elementos que fundamentan la responsabilidad del ex presidente. El tribunal supo aquilatar los indicios y, sobre todo, tuvo la valentía, la solvencia intelectual y la integridad moral requeridas para adoptar un criterio de derecho penal que permitiera interpretar y evaluar todos esos elementos como demostración de la autoría ya mencionada.

También vale la pena considerar, por el aprendizaje cívico que de ahí se puede derivar indirectamente, la segunda línea de argumentación de la defensa, la cual tenía un contenido políti-

co antes que jurídico. Ésta consistía en aducir que los logros del Gobierno en la lucha contra la subversión, e incluso sus acciones en materia de política económica y social, lo relevaban de responsabilidad por los crímenes cometidos. Se trataba de una argumentación cuyo fondo de amoralidad hubiera podido ser fuertemente desalentador para la democracia en el caso de que el tribunal le hubiera concedido valor. La democracia que se está tratando de consolidar en el Perú no puede ser un régimen en el cual el fin justifica los medios. Aun si hubieran sido ciertas todas las bondades prácticas que la defensa atribuía al gobierno de Alberto Fujimori –lo cual, en sí mismo, es materia discutible– ello no podía tener influencia y mucho menos ser causal de exoneración en el juicio que se estaba desarrollando. Éste no era un juicio político sino un proceso judicial sobre crímenes concretos cometidos contra personas específicas, las cuales, por lo demás, como bien lo ha enfatizado el tribunal, eran inocentes de las conexiones con Sendero Luminoso que el gobierno les imputaba.

### **Los derechos de las víctimas**

Este último punto es también digno de ser relevado, pues atañe a un aspecto fundamental de la construcción de la paz, la consolidación de la democracia y las posibilidades de la reconciliación en una sociedad que emerge del autoritarismo y la violencia: los derechos de las víctimas a que se les haga justicia en un sentido muy amplio. Ese sentido abarcador de la justicia va más allá de la necesaria sanción penal a los responsables de los crímenes. La justicia implica también restituir a las víctimas la dignidad que les fue negada –pero nunca perdida, pues ella es consustancial al ser humano– durante la época de la violencia. Y se vincula también con el otorgamiento de reparaciones



Foto: Yanina Patricio / Oxfam

**La democracia que se está tratando de consolidar en el Perú no puede ser un régimen en el cual el fin justifica los medios. Aun si hubieran sido ciertas las bondades prácticas que la defensa atribuía al gobierno de Fujimori, esto no podía tener influencia y mucho menos ser causal de exoneración en el juicio: éste no era un juicio político sino un proceso judicial sobre crímenes concretos cometidos contra personas específicas.**

por parte de un Estado que no cumplió su obligación legal de garantizar los derechos ciudadanos o que, en el peor de los casos, fue el agente violador de tales derechos.

La declaración del tribunal en el sentido de que las víctimas de las matanzas colectivas que eran materia del juicio no tenían vínculos con Sendero Luminoso tiene, en efecto, ese sentido dignificante. Es importante precisar que el que hayan tenido o no vínculos con Sendero Luminoso es, en rigor, irrelevante para la declaración de culpabilidad del acusado. Un delito lo es independientemente de quién haya sido la víctima. Correlativamente, la conducta de la víctima, cualquiera que esta sea, nunca justifica ni legitima las violaciones de derechos humanos que se hubiera cometido en contra de ella. Y, sin embargo, fue pertinente e importante que el tribunal se pronunciara al respecto, porque de esa manera disolvió una vieja estigmatización y amplió y profundizó la experiencia de justicia de los deudos y allegados de las personas asesinadas.

**Cuando un alto jerarca político o militar encabeza actividades de violación de derechos humanos como Fujimori, es altamente improbable que deje detrás de sí órdenes firmadas en las que se dispongan asesinatos, torturas o desapariciones. Esa casi imposibilidad de la evidencia material fue la gran ventaja de la que gozaron estos personajes en los juicios. Pero esa injusta ventaja ha quedado borrada por la progresiva evolución del derecho internacional.**

### El valor del informe de la CVR

Esta preocupación por las víctimas es, por otro lado, uno de los grandes progresos morales registrados en la sensibilidad mundial en las últimas décadas. Ella se encuentra en el corazón de ese campo de prácticas y conocimientos que hoy en día se llama *justicia transicional*, el cual se ocupa de promover formas dignas y justas de enfrentar un pasado de violencia y de masivas violaciones de derechos humanos en una sociedad. En el Perú tuvimos una experiencia de justicia transicional mediante la creación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación y el trabajo que ella realizó entre los años 2001-2003. Precisamente, esa Comisión, en su informe final presentado en agosto de 2003, además de presentar amplias recomendaciones para cumplir los derechos de las víctimas, entregó una exhaustiva descripción y explicación del proceso de violencia sufrido por el Perú entre 1980 y 2000.

Entre los muchos aspectos de la violencia desvelados y denunciados por dicha Comisión –el primero de los cuales es la responsabilidad principal de Sendero Luminoso por el inicio de la violencia y por atroces violaciones de derechos humanos– conviene mencionar ahora la investigación sobre el periodo de gobierno de Alberto Fujimori. En su examen sobre los gobiernos de la época, y en su investigación sobre casos específicos, la Comisión reconstruyó la lógica organizativa que estaba detrás de los crímenes cometidos en los primeros años de la década de 1990 por el así denominado Grupo Colina. Este fue un comando de aniquilamiento o escuadrón de la muerte que, desde los pliegues de la organización estatal, cometió asesinatos como los de Barrios Altos y La Cantuta. La Comisión acopió ingente material sobre ese y otros casos y llegó a la conclusión de que el entonces Presidente podía ser consi-

derado responsable por tales delitos. Para ello, se apoyó en doctrinas de imputación de responsabilidad penal como la que se ha comentado arriba, en particular la debida al jurista alemán Claus Roxin y conocida como teoría de la autoría mediata en virtud de dominio de la organización. Esta teoría –es pertinente anotarlo aquí– ya había ingresado en nuestra jurisprudencia mediante la sentencia impuesta a Abimael Guzmán en octubre de 2006.

No es extraño, por tanto, que un tribunal de justicia competente e imparcial como éste haya considerado no solamente válido, sino también indispensable, tomar en cuenta el informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Si bien el material acopiado y presentado por una comisión de este género no constituye prueba plena en un juicio penal, ella tiene un valor interpretativo y provee elementos de juicio poderosos, que jamás pueden ser ignorados por un tribunal realmente abocado a la tarea de impartir justicia. El contexto de interpretación que aporta la Comisión, así como su elaboración de una argumentación jurídica solvente para la imputación de responsabilidad penal a Alberto Fujimori, ha encontrado, así, justas resonancias en el fallo pronunciado en este caso.

Lo señalado es importante, además, porque evidencia la relevancia y la potencia de la memoria histórica para dar vida y sustancia a los procesos de consolidación de la democracia. En el Perú, donde la democracia no se puede dar por asegurada, ello es fundamental. En este caso concreto, es necesario que la sociedad conserve y cultive un recuerdo de lo que significó el autoritarismo para nuestra vida colectiva y de lo que implica en términos concretos, para la vida de los ciudadanos, la liquidación de las instituciones, la supresión de las libertades y la sujeción de los medios de comunicación. Los crímenes imputados a Alberto Fujimori y sobre todo la larga historia de impunidad (una histo-



Foto: Percy Ramírez

ría que aún está lejos de concluir) fueron posibles en un contexto determinado, que la Comisión de la Verdad se encargó de reconstruir. Se trató de una situación de alta concentración del poder en pocas manos, de desactivación de los mecanismos de control y equilibrio entre los poderes del Estado y de envilecimiento de la opinión pública mediante diversos procedimientos de ocultamiento y distorsión de los hechos. Sin una práctica de la memoria histórica sobre esos años, sería difícil entender en su verdadera magnitud el carácter delictivo del régimen de aquel entonces, el cual es el contexto interpretativo que permite reconocer mejor la responsabilidad de quien por esos años era jefe del Estado.

La memoria tiene, pues, esa propiedad de hacer inteligible en un panorama más amplio lo que de otro modo quedaría referido apenas como hecho fortuito y accidental. De hecho, los subterfugios consistentes en denominar *excesos* a las violaciones de derechos humanos quedan desautorizados por la práctica de una memoria histórica que rescate la profundidad, continuidad y complejidad del proceso de violencia. Esa memoria, en su vinculación indisoluble con la verdad, provee así un sustrato simbólico y moral a los intentos de construcción de la democracia.

No se debe pasar por alto, por otro lado, que esta sentencia está llamada a tener un positivo efecto internacional y a fortalecer el funcionamiento de la justicia en defensa de los derechos humanos. Por lo pronto, y sin entrar en consideraciones jurídicas, hay aquí un elemento simbólico de alta importancia, que tendrá el valor de precedente histórico: ésta ha sido la primera vez que un ex presidente que fue elegido en sufragio es llevado a tribunales y obligado a responder por crímenes cometidos bajo su autoridad. De este modo, la justicia peruana contribuye a demoler uno de los viejos y más

perniciosos hábitos de nuestra cultura política y jurídica, aquel según el cual los poderosos están por encima de la ley y no se encuentran obligados a responder por sus actos y por sus omisiones dolosas.

### Verdad histórica y justicia pendiente

Ese cuestionable hábito, como es sabido, ha tenido larga vida en el Perú. Son pocas las ocasiones en que personajes encumbrados se han visto obligados a enfrentar sus responsabilidades legales, políticas o morales. Los favorece no solamente la debilidad de nuestras instituciones sino también la inclinación colectiva a permitir que el paso mecánico del tiempo tergiversarse, deforme o difumine la verdad sobre el pasado. Esa inercia que nos lleva a mirar con indulgencia lo más lejano en el tiempo o que nos conduce a atribuir virtudes a personajes negativos por el simple hecho de su desaparición física, es un desafío grande para la memoria histórica en el país.

La Comisión de la Verdad, en virtud de su amplia reconstrucción del periodo de violencia, señaló que la paz y la justicia requerían un amplio e imparcial examen de lo acaecido como requisito para limpiar nuestro espacio público de mentiras y subterfugios. Mirar de frente el pasado, sin tergiversaciones nacidas de la pasión política, es una obligación moral de nuestra sociedad. Y se puede decir, lamentablemente, que hay demasiadas responsabilidades históricas por ser reconocidas y responsabilidades penales por ser discernidas, como para hablar, ya, de un avance firme de la justicia en nuestro país. Pero, sin duda, la sentencia en el juicio seguido a Alberto Fujimori es un signo alentador, pues evidencia que existen en el Perú jueces honestos, valientes y con la solvencia intelectual necesaria para realizar la tarea de moralizar a nuestra sociedad con las armas de la ley.

# La batalla contra la exclusión viene de adentro



# DISCRIMINACIÓN Y RACISMO

Foto: Iniciativa Social Blanco y Negro



# La batalla contra la exclusión viene de adentro

*Autoridades del interior encabezan la lucha contra la discriminación*

Wilfredo Ardito Vega <sup>1</sup>

La discriminación, es decir la acción de excluir o marginar a una o varias personas por su pertenencia a un grupo social, es una práctica permanente en la sociedad peruana. Pero no toda diferenciación es discriminación, sino sólo aquella que tiene como objetivo o efecto disminuir las oportunidades de un sector social o menoscabar el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Para que un acto, una decisión administrativa o una política pública tengan carácter discriminatorio, no es necesario que exista la intención explícita de discriminar. La normatividad internacional señala que la discriminación puede producirse aun sin intención, al establecer condiciones que perjudican especialmente a un determinado sector. El ejemplo más evidente son las dificultades de accesibilidad que enfrentan los discapacitados.

Una muestra marcada de discriminación en nuestro país también son las condiciones sociales (educación, salud, alimentación, trabajo digno) que afronta la población de origen indígena. Esta situación de desigualdad es muchas veces percibida como normal por muchos ciudadanos, porque pocos se atreven a cuestionar este escenario de pobreza. De hecho, la discriminación es más grave cuando es percibida como una "situación natural".

En el Perú, uno de los elementos más fuertes de la discriminación es el racismo a la población de rasgos indígenas, negros o mestizos. Se trata de una situación permanente y dolorosa, que se aprecia en numerosos aspectos, desde la selección laboral y el perfil del sospechoso que maneja la justicia, hasta la indi-

ferencia frente a las demandas sociales y la publicidad. Normalmente, el racismo se vincula a varios otros factores (condición económica, lugar de proveniencia, educación, apellido, indocumentación, sexo, edad) dentro de lo que nosotros denominamos el fenómeno de la *discriminación acumulada*.

***En una apuesta de avanzada, gobiernos***

***regionales y municipales aprobaron en 2008***

***más de treinta ordenanzas contra lugares***

***públicos que discriminan y otras nueve para***

***sancionar a funcionarios públicos que***

***cometan actos discriminatorios. Se ha dado el***

***primer paso para impulsar políticas***

***públicas contra este problema que***

***enfrenta nuestra sociedad***

Desde el 2004, una serie de instancias de la sociedad civil decidió abordar este problema mediante Mesas contra el Racismo, que actualmente funcionan en Lima, Chiclayo, Huancayo, Huamanga, Abancay, Cusco, Iquitos y Chimbote. Una serie de acciones ha logrado sensibilizar a la opinión pública sobre esta situación. Paralelamente se ha llevado a cabo un trabajo serio de incidencia ante el Congreso de la República y los gobiernos locales y regionales. Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo viene abordando este problema con mucha seriedad, recogiendo e investigando las denuncias de la población y promoviendo cambios en la conducta de las autoridades. En el 2008, esta misma entidad, junto a la sociedad civil, ha diseña-

<sup>1</sup> Es abogado, magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y responsable de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH). También es profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú y fundador de la Mesa contra el Racismo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

do el marco normativo que se originó primero en las municipalidades y más tarde en los gobiernos regionales, lográndose el establecimiento de políticas públicas contra la discriminación y el racismo.

### **Derechos de los consumidores, deberes de los locales públicos**

Aunque desde 1998 la Ley 27049 prohibía la discriminación a los consumidores, es recién en el 2004 que el Indecopi decidió aplicarla con firmeza, multando diversos locales del Cusco y Lima. Cuando en julio del 2006 se dispuso clausurar por dos meses el Café del Mar, en Miraflores, los establecimientos limeños que todavía discriminaban por motivos raciales se vieron obligadas a modificar sus políticas.

Sin embargo, la actuación del Indecopi se encuentra restringida a algunas ciudades del Perú. Pero lo que más complica la presentación de denuncias ante el ente protector del consumidor es el actual procedimiento administrativo que exige que los denunciantes paguen una tasa. Del mismo modo, se exige que el denunciante presente pruebas del maltrato, cuando todos sabemos que es difícil, sino imposible, probar el maltrato por racismo.

Pero a pesar de ese tipo de trabas ha sido bastante positiva la promulgación de más de treinta ordenanzas municipales a nivel nacional, que sancionan con revocatoria de licencia de funcionamiento a los locales discriminadores. La mayoría de estas ordenanzas han sido emitidas en Arequipa y Junín, gracias a la incidencia de las oficinas de la Defensoría del Pueblo de ambas regiones.

Las ordenanzas de los distritos de San Miguel, Cerro Colorado, Socabaya y Miraflores, en el departamento de Arequipa, establecen además una multa que oscila entre 30% y 100% de una

Unidad Impositiva Tributaria (UIT). En algunos casos, existen también sanciones previas a la clausura: multa en Camaná, clausura temporal en Apurímac y Sullana. Las municipalidades de Miraflores y Jesús María en Lima contemplan ambas sanciones.

Por otro lado, numerosas ordenanzas<sup>2</sup> han dispuesto como requisito para el otorgamiento de licencia de funcionamiento presentar una Declaración Jurada de no llevar cabo acciones discriminatorias.

La ordenanza de Sullana dispuso además que los establecimientos comerciales cuenten con un cartel visible que señale la prohibición de la discriminación en dicho local. En Miraflores y Jesús María (en Lima) el letrero debe referirse también a la prohibición de la discriminación en todo el distrito<sup>3</sup>.

En estos dos últimos distritos se ha prohibido los anuncios con frases como «*Se Reserva el Derecho de Admisión*» o «*Excelente Presencia*» con la imposición de una multa equivalente a una UIT. Solamente se permite establecer causales objetivas, como no ingresar bajo efectos del alcohol o drogas.

La ordenanza de Sullana precisa que será sancionado el local cuyo personal, “cualquiera sea su jerarquía”, lleve a cabo prácticas discriminatorias. Esta precisión es importante porque algunos propietarios pretenden responsabilizar de sus políticas a mozos o vigilantes, pero subsiste la responsabilidad del local de evitar contratar personas con conductas discriminatorias.

Finalmente, algunas ordenanzas especifican procedimientos de denuncia para los ciudadanos. En Arequipa, la identidad de los denunciantes queda protegida para evitar posibles represalias. En Miraflores (Lima) los ciudadanos pueden acudir a la Defensoría del Vecino, que realiza las investigaciones correspondien-

**Una muestra marcada de discriminación también son las condiciones sociales que afronta la población de origen indígena. Esta situación de desigualdad es muchas veces percibida como normal por muchos ciudadanos, porque pocos se atreven a cuestionar este escenario de pobreza. De hecho, la discriminación es más grave cuando es percibida como una “situación natural”.**

tes. Esta oficina ha logrado en pocos meses cambios significativos de los locales que tenían prácticas discriminatorias.

### **El aporte de las ordenanzas a las políticas públicas**

Varias de las nuevas ordenanzas municipales promueven políticas públicas para enfrentar de manera integral el problema de la discriminación. La primera fue la Ordenanza 002-MPA, publicada por la Municipalidad de Abancay el 29 de febrero del 2008, gracias a las gestiones de la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH). En los siguientes meses, las diversas Mesas contra el Racismo lograron promover las Ordenanzas Provinciales de Huamanga, Huancayo, Sullana, Andahuaylas y Chanchamayo y las Ordenanzas Distritales de San Juan Bautista (Ayacucho), Matahuasi (Junín, provincia de Concepción), Miraflores y Jesús María (Lima). Por su propia iniciativa, también la Municipalidad de Jesús Nazareno (Ayacucho) aprobó una ordenanza similar.

De igual manera, las Mesas contra el Racismo lograron la promulgación de las Ordenanzas Regionales de Lambayeque y Apurímac. Esta última, la Ordenanza 017-2008-GRA, por su minuciosidad, es la norma más completa aprobada hasta el momento contra la discriminación en el Perú. En ella se precisa que la discriminación es un problema social que debe ser enfrentado de manera conjunta por las instituciones estatales y la sociedad civil, lo cual permite la coordinación de acciones al respecto. La ordenanza señala además que, cuando existan dudas sobre su aplicación, prevalecerá la interpretación más favorable para la protección de la víctima de discriminación.

Otro aporte importante de estas ordenanzas integrales es que para intervenir ante un acto de discriminación no requieren que se pruebe

la «intención» de discriminar, lo que normalmente es muy difícil, sino que basta «el efecto» de disminuir o menoscabar el reconocimiento de los derechos a una persona<sup>4</sup>. La ordenanza de Jesús María indica que la discriminación puede cometerse como omisión.

Las ordenanzas integrales han ampliado las causales de discriminación, incluyendo orientación sexual, actividad y condición de salud. La ordenanza de Apurímac hasta la fecha es la única norma en el Perú que sanciona la discriminación por identidad de género y la de Jesús María la única que menciona “condición física”, lo cual podría aludir a quienes sufren de obesidad o tienen baja estatura.

Estas normas establecen diversas medidas de acción afirmativa para promover la igualdad real entre los ciudadanos. De esta forma, se comprometen a hacer cumplir la Ley sobre Atención Preferente a personas mayores, madres gestantes o discapacitados. En ellas se precisa que la norma debe ser cumplida sin distinciones raciales o étnicas o por el lugar de origen. Otro aporte importante de estas ordenanzas en general es que para intervenir ante un acto de discriminación no requieren que se pruebe la «intención» de discriminar, sino que basta «el efecto» de disminuir o menoscabar el reconocimiento de los derechos a una persona<sup>5</sup>. La Ordenanza de Jesús María indica que la discriminación puede cometerse como omisión.

Las Ordenanzas de Apurímac, Abancay, Huamanga, San Juan Bautista, Huancayo y Sullana se han comprometido en establecer políticas hacia sectores tradicionalmente discriminados, especificando como tales a mujeres, discapacitados y poblaciones campesinas e indígenas. Las ordenanzas de Apurímac y San Juan Bautista incluyen además a los desplazados por el conflicto armado. La Ordenanza de Apurímac es la única que menciona específicamente a

Foto: Yanina Patricio / Oxfam



las personas de la tercera edad y la de Matahuasi la única que menciona a niños y niñas. Esta última detalla con precisión las políticas dirigidas a las personas con discapacidad.

En el caso de las mujeres, la Municipalidad de Huancayo dispone también poner en práctica el principio de igualdad de género en todas las dependencias públicas y privadas.

Otro sector al que se brinda especial atención son las personas indocumentadas, que normalmente son los más pobres<sup>6</sup>. Por ello las normas han dispuesto que el DNI se exija solamente para comprobar la identidad de una persona y no para condicionar el ingreso a un establecimiento público o privado<sup>7</sup>.

### Funcionarios públicos también bajo la lupa

En ocho municipalidades de Apurímac, así como en el gobierno regional de ese departamento, se ha establecido que los empleados que incurran en expresiones discriminatorias serán sancionados administrativamente. La Ordenanza 017 de Apurímac precisa, incluso, que también están prohibidas las bromas discriminatorias. El artículo 323 del Código Penal, indica que existe un agravante cuando la discriminación es cometida por un funcionario público. Ésta precisa que en ningún establecimiento público o privado de la región se someterá a trato displicente, esperas injustificadas o frases ofensivas a la población campesina, de

rasgos andinos o indígenas, así como residentes de las ciudades.

Por otra parte, las ordenanzas de Apurímac, Andahuaylas, Jesús Nazareno, Matahuasi y Jesús María disponen que serán denunciados también los funcionarios de entidades privadas que cometan prácticas discriminatorias. La de Huancayo va más allá: cualquier ciudadano puede ser denunciado.

Once de las más de treinta ordenanzas han dispuesto la capacitación contra la discriminación para su personal. Las municipalidades de Huancayo y Jesús María han establecido que estas capacitaciones se extenderán también a la comunidad. A lo largo del 2008, integrantes del serenazgo, funcionarios administrativos y personal que atiende al público, han recibido charlas y materiales sobre las ordenanzas y sobre todo el problema de la discriminación.

### Derechos lingüísticos y culturales sobre la mesa

En los últimos dos años, los gobiernos regionales de Cusco, Ayacucho, Apurímac y Junín han reconocido como oficiales a los idiomas indígenas que se hablan en las respectivas regiones. En el caso del Cusco, sin embargo, sólo se ha reconocido al quechua, pese a que en la provincia de La Convención se hablan diversos idiomas amazónicos.

**La Ordenanza 017 de Apurímac es la norma más completa aprobada hasta el momento contra la discriminación en el Perú. En ella se precisa que la discriminación es un problema social que debe ser enfrentado de manera conjunta por las instituciones estatales y la sociedad civil, lo cual permite la coordinación de acciones al respecto.**

Foto: Percy Ramírez

En Apurímac, la Ordenanza 029-2007-GRA dispone que las dependencias públicas deben emplear el quechua en el material impreso y la publicidad radial y televisiva. En dicho gobierno regional, así como en seis de sus municipalidades y Ayacucho, se debe atender en quechua a las personas que lo necesiten. Las seis ordenanzas disponen que el manejo del quechua es obligatorio para los funcionarios municipales. A lo largo de 2008, dichos gobiernos emitieron directivas específicas para incluir dentro de los términos de referencia para nuevos empleados el manejo del quechua. A fines del año pasado, la Municipalidad de Chanchamayo fue la primera en exigir el manejo de un idioma amazónico a su personal.

La ordenanza de Andahuaylas dispone que la atención en quechua en todas las instituciones públicas y privadas debe ser “dialogando”, con “respeto y cordialidad”, para evitar un trato displicente<sup>9</sup>. El respeto a la cultura andina ha sido especialmente contemplado por las ordenanzas de Apurímac, debido a un trabajo de sensibilización de algunas ONG y movimientos políticos<sup>9</sup>. Es una manera de promover la participación efectiva de quienes pertenecen a esta cultura en la vida social, política y cultural.

La norma, además, precisa que los ciudadanos no deben vivir en una economía marginal o de subsistencia. Una redacción similar ha adoptado la ordenanza de Lambayeque, refiriéndose a los habitantes de los distritos de habla quechua, Incahuasi y Cañaris, cuyos niveles educativos y sanitarios están muy por debajo del promedio lambayecano.

### **La discriminación en el trabajo y la escuela**

Durante los últimos años, frente a la pasividad de las autoridades del ministerio de Trabajo, la sociedad civil ha sido mucho más eficaz para lograr la reducción de requisitos discriminato-



rios en las ofertas de empleo, en cumplimiento de la Ley 26772. La comunicación directa con los empleadores fue el mecanismo más recurrente.

Al respecto, la ordenanza de Apurímac prohíbe incluir como requisito la presentación de una fotografía reciente o “buena presencia”, lo cual viene cumpliéndose. A nuestro criterio debería tomarse como una norma nacional.

El reciente Decreto Supremo 004-2009-TR sanciona a los empleadores y clubes que obliguen a las trabajadoras del hogar a usar uniforme en lugares públicos. Si bien esta norma es importante, en la práctica muchas trabajadoras del hogar enfrentan situaciones de explotación frente a las cuales no existe todavía una acción firme de las autoridades, en buena medida, porque dichas prácticas parecen “naturales” a los propios funcionarios.

A comienzos del 2009, el Ministerio de Educación autorizó dentro del sistema de tutorías la incorporación de una serie de sesiones sobre el problema del racismo que fueron elaboradas por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Se espera que este esfuerzo permita corregir determinadas prácticas en los docentes y éstos sepan cómo intervenir frente a situaciones de discriminación.

En el ámbito local, la Ordenanza 017 de Apurímac prohíbe la discriminación a los estudiantes, incluyendo, como nuevas causales, apariencia física, vestimenta (que afecta a los más pobres que no pueden adquirir uniforme), creencias políticas o filosóficas, orientación sexual o identidad de género, así como el estado civil de sus padres. Tampoco puede discriminarse a una estudiante por estar embarazada, como ya señala el Código del Niño y del Adolescente.

Se señala que no deben existir contenidos, métodos o materiales pedagógicos que ense-

ñen o promuevan actitudes discriminatorias o se asignen roles de subordinación o de superioridad a determinados grupos. La ordenanza es la primera norma en el Perú que enfrenta la discriminación religiosa en el ámbito educativo, ya que prohíbe obligar a los miembros de la comunidad educativa a asistir a actividades o clases religiosas.

### La salud, lo intercultural y los medios

La Ordenanza de Apurímac prohíbe el trato discriminatorio del personal de salud y exige que todos los pacientes, sin distinción, participen en las decisiones sobre su tratamiento. Se dispone también que es obligatorio facilitar traductores para las personas que hablan el quechua como idioma materno y, para las personas con discapacidad, el lenguaje de señas.

Igualmente, se hace hincapié en la necesidad de adecuar la atención en salud a las exigencias culturales de las personas de origen campesino, especialmente en lo que se refiere al parto vertical. Sin embargo, debe señalarse que los funcionarios del sector desconocen esta norma, por lo que su cumplimiento no han sido difundido debidamente. Queda pendiente garantizar que dichas prácticas culturales que invocan las ordenanzas sean respetadas en la vida cotidiana. El avance con la aprobación de estas normas va de la mano, sin duda, con la necesidad de aplicar políticas públicas con un enfoque intercultural.

De otro lado, la presencia de estereotipos donde se asocia éxito, belleza y felicidad familiar a los rasgos blancos sigue siendo muy fuerte en la publicidad peruana. Sin embargo, se aprecia una incipiente preocupación de algunos publicistas y empresas al respecto. Saga Fabello ha contratado a modelos andinas y afroperuanas, entre ellas Magaly Solier. Algunas entidades como CEDAL vienen organizan-

**Las normas estatales contra la discriminación han tenido muy poca difusión y resulta evidente que las entidades a cargo de implementarlas tienen serias limitaciones por razones geográficas. Por ello, las ordenanzas regionales y municipales sirven para enfrentar el problema a nivel local y, al mismo tiempo, hacen evidente la ausencia de una política nacional para enfrentar la discriminación.**

do desfiles de modas donde se enfatiza la diversidad étnica entre los peruanos, tomando en cuenta también personas con discapacidad y adultos mayores.

Entre las ordenanzas, solamente la de Andahuaylas ha precisado que la prohibición de cometer actos discriminatorios incluye a los medios de comunicación. Sería deseable establecer códigos de conducta o mecanismos de autorregulación para evitar el racismo que se mantiene en diversos programas cómicos y en algunos columnistas de la prensa escrita.

### **Balance y retos**

Las normas estatales contra la discriminación (leyes 26772 y 27049, artículo 323 del Código Penal) han tenido muy poca difusión y resulta evidente que las entidades a cargo de implementarlas tienen serias limitaciones por razones geográficas (Indecopi), por falta de voluntad política (Ministerio de Trabajo) o desconocimiento (Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial). Estas carencias se hacen más graves en el interior del país, donde las normas del gobierno central son muy poco difundidas.

Por ello es que las ordenanzas contra la discriminación vienen sirviendo para enfrentar a nivel local esta situación, considerando que las municipalidades se encuentran más cerca de los ciudadanos que las otras entidades estatales y que la mayoría de ellas ya tiene programas para atender a los ciudadanos más vulnerables. Al mismo tiempo, estas ordenanzas hacen más evidente la ausencia de una política a nivel nacional para enfrentar la discriminación. Por ejemplo, en el caso de Apurímac, sus aportes en materia educativa, laboral y sanitaria deberían ser recogidos en normas nacionales de los diferentes sectores sociales.

En cuanto a la difusión y el cumplimiento de las ordenanzas, consideramos que los dos factores fundamentales son la intervención de la sociedad civil y el rol de funcionarios comprometidos. Es marcado el contraste entre la escasa difusión de las veinte ordenanzas promovidas por la Defensoría del Pueblo en Arequipa y Junín<sup>10</sup>, con el caso de las ordenanzas de Abancay y Huamanga, que fueron ampliamente difundidas por las oficinas de APRODEH. En el caso de Miraflores (Lima), la municipalidad difundió la ordenanza en las publicaciones municipales y para asegurar su cumplimiento cuenta con inspectores y agentes especializados, como la Defensoría del Vecino<sup>11</sup>, que ha tenido permanente actividad al respecto. A nuestro modo de ver, el mayor cumplimiento de las normas municipales en los distritos residenciales limeños se hizo evidente con el cumplimiento de la ordenanza: en Sullana se dispuso también colocar carteles contra la discriminación, pero no se ha cumplido.

Una perspectiva de carácter regional muestra que Arequipa es la región con más ordenanzas de protección a los consumidores, seguida por Junín. En ambas regiones se trata tanto de ordenanzas provinciales como distritales. Las ordenanzas integrales se concentran en Apurímac, Ayacucho y Junín, regiones mayoritariamente andinas. En estos lugares, especialmente en Ayacucho, se suele vincular la discriminación al proceso de violencia política. Llama la atención que no exista hasta ahora ninguna norma similar en regiones como Cusco o Puno, pese al fuerte racismo que sufren los campesinos. De igual forma, debe señalarse que la única ordenanza aprobada en la selva fue promovida por la Mesa contra el Racismo de Junín. Todavía no se aprecia que se trate de un problema que interese a las autoridades locales o regionales.





Foto: Yanina Patricio / Oxfam

Gráfico 2. Número de ordenanzas aprobadas por departamentos y jurisdicción 2006 - 2009

Jurisdicción de la norma	Departamentos							Total
	Apurímac	Arequipa	Ayacucho	Junín	Lambayeque	Lima	Piura	
Regional	1				1			2
Provincial	2	4	1	6	1		1	15
Distrital		11	2	2		4	1	20
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>37</b>

Gráfico 3. Proceso de aprobación de las ordenanzas contra la discriminación 2006 - 2009

Año	Municipio	Lugares donde se aprobaron las ordenanzas						
		AREQUIPA	AYACUCHO	JUNÍN	LAMBAYEQUE	LIMA	PIURA	
2006	San Juan de los Rios							
2007	San Juan de los Rios							
2008	San Juan de los Rios							
2009	San Juan de los Rios							
2006	San Juan de los Rios							
2007	San Juan de los Rios							
2008	San Juan de los Rios							
2009	San Juan de los Rios							
2006	San Juan de los Rios							
2007	San Juan de los Rios							
2008	San Juan de los Rios							
2009	San Juan de los Rios							

1. Se crearon algunas leyes provinciales contra la discriminación. En total, con la promulgación de esta Ley (Ley N° 27107), por Decreto promulgado en 2008 y 2009, a partir de mayo de 2008.

Una perspectiva temporal muestra cómo el proceso de aprobación de ordenanzas de protección al consumidor estuvo concentrado en el primer semestre del 2008. Con el paso de los meses, las ordenanzas que se fueron aprobando tenían un carácter integral.

Una intervención administrativa es mucho más rápida que una intervención penal y no necesariamente implica sanciones hacia los infractores, logrando generar cambios de conducta sin mayores costos sociales. Sin embargo, determinadas conductas, debido a su gravedad y a su carácter doloso, sí deberían ser sancionadas penalmente. En junio del 2009 se espera la lectura de la primera sentencia por discriminación en un proceso impulsado por la Defensoría del Pueblo, que puede tener un efecto importante para que dentro de la administración de justicia se asuma con más seriedad este problema.

Sigue pendiente contar con un tratamiento penal más completo sobre la discriminación, que incluya la injuria racista y que considere un agravante cometer un delito por motivos discriminatorios.

Aunque todavía no existen políticas públicas nacionales para enfrentar el racismo y la discriminación, los pasos que se impulsaron desde el 2008 han sido cruciales de cara al futuro, de la mano con actividades de sensibilización para difundir las normas. Estas ordenanzas son un primer avance para que se produzcan cambios efectivos; ahora el reto es conseguir que cobren vida cada vez más en nuestra sociedad.

## Notas

- 2 San Miguel, Cayma, Cerro Colorado, Mariano Melgar, Miraflores (Arequipa), Camaná, Mejía, Caylloma, Matahuasi, Huamanga y Sullana.
- 3 En los últimos meses, ha sido muy visible que diversos establecimientos de Miraflores han incorporado dichos avisos (supermercados Metro, Saga Falabella, Banco Financiero, Caja Municipal de Piura, Scotiabank, Larcomar).
- 4 La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo tienen la misma precisión.
- 5 La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo tienen la misma precisión.
- 6 La discriminación por indocumentación está muy ligada a la apariencia física y la vestimenta: a las personas blancas o que visten de manera occidental normalmente no se les exige el DNI.
- 7 Solamente las ordenanzas de Miraflores (Lima) y Jesús María omiten esta situación.
- 8 Lamentablemente, aún existen personas que manejan el quechua para dirigirse de manera imperativa o despectiva a los campesinos.
- 9 En Apurímac la Presidencia Regional y varias alcaldías provinciales y distritales son ejercidas por el movimiento Llapanchik, que promueve el empleo del quechua y el reconocimiento de la identidad cultural andina.
- 10 Ni las municipalidades ni la Defensoría del Pueblo asumieron la difusión de estas normas. En cuanto a la sociedad civil, en ambas regiones había un serio desconocimiento al respecto y también bastante escepticismo.
- 11 El escándalo producido por la detención y tortura de cuatro jóvenes de San Juan de Lurigancho en las intermediaciones de Larcomar afectó sustancialmente la imagen del municipio miraflorentino, impulsando que se tomaran las medidas para enfrentar las prácticas discriminatorias.

# Necesitamos una política pública contra el machismo



Foto: Gilvan Barreto / Oxfam



# Necesitamos una política pública contra el machismo

*La equidad de género debe impulsarse desde todas las instituciones del Estado. No basta el MIMDES*

Rocío Silva Santisteban M.<sup>1</sup>

Una de las canciones que se puso de moda durante el año 2008 tenía un coro que se convirtió en un grito de guerra: “Así son los hombres, son una bassssssssura”. La cumbia de Marina Yafac retumbó en cientos de parlantes de circuitos populares y clases medias manteniendo la “s” como un sonoro temblor de tierra. La canción de la revancha frente a miles de cumbias machistas y boleros sexistas también deja mucho que desear con su estilo discriminador; no obstante, es sintomático su éxito en un año que no fue el mejor para los avances políticos y legales de las mujeres.

## Un paso para atrás...

A pesar de la Ley de Igualdad de Oportunidades (LIO) aprobada en marzo de 2007, como una esperanza para que las políticas públicas vinculadas a la equidad de género sean realmente efectivas, los avances para implementarla han sido lentos y menores. Desde el Estado y a pesar de la buena *performance* de la ex ministra de la Mujer, Carmen Vildoso, no se ha reglamentado la operatividad de la ley pues la ejecución no depende de un solo ministerio sino de toda la estructura del Estado, incluyendo a los gobiernos regionales. Si bien es cierto que en este aspecto existe un modelo de convenio marco entre el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) y los gobiernos regionales para implementar políticas regionales de igualdad y que algunos ministerios han creado sus

**La expresión del machismo se da en todos los planos de la vida: en el hervidero político en donde 45 listas de candidatos no cumplieron con la cuota de género de 225 en las últimas elecciones regionales, en las prácticas cotidianas de violencia en el hogar que dejan nueve casos de femicidio mensuales, en una ideología imperante, entre los hombres y también entre las mujeres.**

propios observatorios para igualdad de oportunidades (como el ministerio del Interior), esto no es suficiente; es preciso que desde la Presidencia del Consejo de Ministro, desde la Presidencia de la Corte Suprema, y desde cada uno de los gobiernos regionales y, por ejemplo, sus presupuestos participativos sensibles al género, se tome en serio este tipo de desigualdad como elemento que disminuye la capacidad de los peruanos.

A su vez un área que se deja de lado, porque los cambios son muy lentos y se requiere una serie de acciones afirmativas sostenidas, es el área de educación. Si no se incorporan una serie de ajustes al currículo escolar, tanto de primaria como de secundaria, no se podrá plantear un cambio de mentalidades y una apertura a las posibilidades de agencia de las mujeres para que la LIO sea efectiva. Asimismo, en las diferentes universidades del país se debe tener en consideración la incorporación de una perspectiva de género en las diversas carreras universitarias, sobre todo aquellas vinculadas con salud mental, salud reproductiva, educa-

<sup>1</sup> Poeta, crítica, narradora y columnista del diario *La República*. Estudió Derecho y Ciencias Políticas, diplomada en Estudios de Género y Magíster en Literatura Peruana. Cursó el doctorado de Literatura Hispanoamericana en Boston University. Ha ganado el Premio Copé de Plata en 1986 y el Concurso Nacional de Guiones 1995. Directora del diplomado de periodismo de la Universidad Jesuita de Lima.

ción, formación ciudadana, derecho, ciencias políticas, ciencias sociales y comunicaciones.

Por otro lado, la Ley de Igualdad de Oportunidades sin reglamento no va a poder contener algo que sucedía antes incluso con una ley específica: la discriminación de la mujer en las listas electorales. Como ha sostenido la defensora del Pueblo, Beatriz Merino, “en las últimas elecciones ha habido incumplimiento de la cuota de género. Así, de las 225 listas que participaron en las elecciones regionales, 45 no cumplieron la cuota de género. De 1,654 listas que participaron en las elecciones municipales provinciales, no cumplieron un total de 127”<sup>2</sup>. Si a pesar de la ley no se cumple con la cuota de género, ¿qué se puede esperar ahora que se ha archivado el Proyecto de Alternancia?

En efecto, uno de los grandes retrocesos en el tema de los derechos políticos de las mujeres se concretó con el archivo del proyecto de Ley de Alternancia, una modificatoria de la Ley Orgánica de Elecciones para garantizar la presencia de un 30% mínimo del género que se encuentre en minoría en la lista, y en puestos que tengan una posibilidad real de acceso a los cargos. Uno de los mayores opositores al proyecto, el congresista por Unidad Nacional Raúl Castro Stagnaro, declaró que se trata de un proyecto “totalitario y fascistoide” porque fuerza una situación que solo compete a liderazgos partidarios internos. Castro considera que este sistema es un “chantaje a la democracia” y que es plausible de generar corruptelas.

Sin embargo, si no se reconsidera la presentación de otro proyecto —la ex ministra de la Mujer, Carmen Vildoso, tuvo la iniciativa de presentar un proyecto de Mandato de Posición Ajustada—, puede suceder que en las próximas elecciones las mujeres “pasen al fondo que hay sitio” y su presencia sea sólo simbólica y nominal para “cumplir con la ley”. Sin duda, la búsqueda de paridad sigue planteando este tipo de dile-

mas que, no obstante, son reales y es necesario tomarlos como vienen: una discriminación positiva que busca paliar desigualdades, pero que se basa en principios de no equidad.

### ... y varios más

En cuanto a las prácticas cotidianas, la mujer sigue siendo una de las mayores víctimas de la violencia de nuestra sociedad, no sólo del feminicidio al que nos referiremos más adelante, sino también de la inseguridad ciudadana y de la violencia simbólica. Esta última es tan difícil de desterrar que ni siquiera se piensa en políticas públicas urgentes para frenar uno de los discursos más cimentados de opresión a la mujer: el machismo.

El machismo no es sólo una ideología que justifica una serie de prácticas nefastas, incluso castrantes para los propios varones, sino que sus principales presupuestos se convierten en exigencias diarias, y se inculturán desde los primeros años de escuela, fomentando una violencia tenaz que produce ansiedades diversas en los varones y, sobre todo, frustración que a veces deviene en la necesidad urgente de agredir y de dejar en claro la “supremacía masculina”.

Lamentablemente esta mentalidad está más presente que nunca en nuestra sociedad, en el día a día de las mujeres en diferentes espacios sociales, tanto en la casa como en la escena pública. Una encuesta realizada por la Universidad de Lima el 15 y 16 de febrero de 2009 demuestra que el machismo es percibido por un amplio sector de la sociedad (83.3%) y otro alto porcentaje (58.7%) cree que, precisamente, son las mujeres quienes transmiten el machismo o que son machistas. A su vez el 43.4% cree que es el machismo la principal limitación que enfrentan las mujeres para incursionar en política. Una encuesta de la Pontificia Universidad Católica da resultados similares en fechas

muy cercanas. Los encuestados perciben que el machismo es practicado tanto por hombres como por mujeres (44%) frente a la creencia de que sólo lo practican los hombres (45%).

Esta percepción debe de tenerse en consideración para pensar en contrarrestar los discursos autoritarios que son el soporte de prácticas discriminatorias de género y para poder concebir políticas educativas (en el sentido más amplio de la palabra, incluyendo a los medios de comunicación, por ejemplo) que formulen salidas concretas a estos laberintos opresores. Recordemos una de las máximas de las luchas contra el apartheid en Sudáfrica que escribió el activista Steve Biko: “No hay mejor arma para el opresor que la mente del oprimido”. Si bien es cierto los cambios de mentalidades son lentos, son los únicos que van a garantizar que la opresión de la mujer no tenga ningún tipo de excusa de cualquier operador legal, o de salud, o educativo.

Una de los ejercicios usuales del machismo también es la violencia contra la mujer y la represión en situaciones de tensión social. Como se ha señalado en diversos documentos<sup>3</sup>, la violencia sexual aparece como parte del accionar militar y policial para reprimir, humillar y controlar a las mujeres que participan en las protestas populares. Un ejemplo patético de esta represión fueron las agresiones cometidas por policías y personal de seguridad de la Minera Río Blanco Cooper, ex Majaz, durante los sucesos en Huancabamba. Si bien el incidente sucedió en el año 2005, recién fue en el 2008 que se hicieron públicas una serie de fotografías en las cuales también se veía a las detenidas Elizabeth Cunya y Cleofé Neyra humilladas por los encargados de la seguridad de la mina. Ellas fueron agredidas sexualmente y sus ropas interiores exhibidas pendiendo de palos como una suerte de trofeos de guerra. Estas y otras acciones han quedado impunes hasta la



Foto: Yanina Patricio

**Sin duda, la búsqueda de paridad sigue planteando este tipo de dilemas que, no obstante, son reales y es necesario tomarlos como vienen: una discriminación positiva que busca paliar desigualdades pero que se basa en principios de no equidad.**

Foto: Yanina Patricio / Oxfam



**Si se iniciara una campaña para erradicar el machismo como ideología que justifica la violencia simbólica y real contra las mujeres, podríamos avanzar desde la raíz del problema y las mujeres no necesitarían seguir bailando una cumbia “hembrista” y equívoca para desquitarse en un arranque catártico del aún doloroso yugo de la opresión.**

fecha, a pesar de que las agraviadas han presentado las denuncias correspondientes. Los jueces y operadores de justicia de provincias consideran muchas veces imprescindible la prueba de una violación sexual para considerar un caso de violencia sexual. Pero, ¿que no haya habido penetración, para decirlo con todas sus palabras, hace menos delictiva una humillación sexual de este calibre?

Otro de los fenómenos sociales producto de la “naturalización” del machismo es la violencia física contra la mujer y, sobre todo, los feminicidios. Femicidio no significa sólo “asesinato de mujeres” (eso es *femicidio*) sino que es, según lo define Marcela Lagarde, “el conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y de mujeres en un cuadro de colapso institucional”<sup>4</sup>. El feminicidio es la culminación de una sistemática dominación, sujeción y violación de los derechos humanos de las mujeres. Por eso, si se habla de genocidio para referirse a crímenes contra grupos humanos identificados étnicamente, pues se debe hablar de feminicidio cuando estos crímenes están dirigidos contra las mujeres. En el caso del Perú, como lo sostiene el informe sobre Femicidio del MIMDES<sup>5</sup>, tenemos un promedio de 9 casos de *femicidio* mensuales, un 42% de ellos se producen en la propia casa de la víctima. Un 20% de estas mujeres muertas denunciaron oportunamente al agresor ante instancias judiciales que nunca tomaron las decisiones eficaces para protegerlas. Esta situación de indiferencia se debe a la creencia de que los “crímenes pasionales” son inevitables, por eso es indispensable “sacar” de la simbología del “amor-pasión-crímen” este tipo de asesinatos.

En el caso de las mujeres indígenas la desigualdad es articulada desde su doble condición de subalternas: género y etnicidad produ-



cen lo que algunas autoras han devenido en llamar un “racismo de género”<sup>6</sup>. Es así que se implementan, por ejemplo, una serie de políticas teniendo como marco referencial un multiculturalismo entendido desde un *telos* occidental que invisibiliza las diferencias. Sin embargo, y como lo sostiene Beatriz Ramirez<sup>7</sup> para las indígenas awajún, en algunos espacios sesgados por esta doble opresión se están llevando a cabo un “cambio contracultural” desde adentro de las propias culturas tradicionales, que debe de ser tomado en cuenta para cualquier propuesta de desarrollo sostenible.

### Y algunos pasos para adelante

Sin embargo, no todas son malas noticias para hablar de las mujeres y la búsqueda de equidad en el Perú. Este año 2009 el MIMDES ha creado un Registro de Víctimas de Femicidios: la importancia de las estadísticas y de un seguimiento de los casos va a permitir entender el problema en su exacta dimensión y dejar el mito de los crímenes pasionales.

En tanto que el feminicidio es la culminación de una sistemática sujeción de la mujer y una violación impune de sus derechos humanos, ¿estaríamos ante crímenes de parte del poder estatal? En un sentido, sí: en tanto que el Estado no se inmuta ante espirales de violencia que tienen como su punto de apoyo la creencia en una inferioridad (física, psíquica o intelectual) o una culpabilidad eterna de la mujer; pero en su sentido menos laxo, en realidad el feminicidio tipifica crímenes cometidos por “odio de géne-

ro” y tanto por hombres que han estado vinculados emocional o sentimentalmente a la mujer o no. El asesinato a una mujer generalmente es el producto de una constante violencia que se ha ejercido anteriormente a través de muchas acciones: marginalidad, pobreza, injusticia y escaso desarrollo de las mujeres.

Esta nueva norma del MIMDES es una primera piedra para poder lograr la equidad de género a partir de una de las estrategias más básicas: la visibilización de los crímenes contra las mujeres. Sin embargo, la norma se centra en delitos que conllevan la muerte de la víctima. Según los registros de feminicidio de otros países, también se debe considerar “feminicidio” a la esclavitud sexual, por ejemplo. Por cierto, el infanticidio selectivo por género es también considerado un feminicidio y, en este caso, es cometido tanto por hombres como por mujeres. Entonces un asunto primordial es no centrar solo la culpabilidad en el varón sino entenderlo de manera sistémica como un producto de la ideología machista.

Por otro lado, el sistema judicial peruano ha protagonizado un hecho sin precedentes en la administración de justicia latinoamericana: el juez Segismundo León del Cuarto Juzgado Penal Supranacional ha abierto proceso penal contra diez militares del Ejército Peruano implicados en la violación sexual de siete mujeres de las comunidades de Manta y Vilca (Huancavelica), durante el contexto del conflicto armado peruano por crímenes de lesa humanidad. Este precedente es un reconocimiento a la utilización de la violación sexual de manera sistemática y generaliza-

**En el caso de las mujeres indígenas la desigualdad es articulada desde su doble condición de subalternas: género y etnicidad producen lo que algunas autoras han devenido en llamar un “racismo de género”. Es así que se implementan, por ejemplo, una serie de políticas teniendo como marco referencial un multiculturalismo entendido desde un *telos* occidental que invisibiliza las diferencias.**

da en contextos de conflicto armado como una estrategia y es una posibilidad de control para evitar este tipo de abusos.

Otro avance en los temas de equidad de género, pero esta vez producto de la sociedad civil, es la reorganización del tejido social peruano a partir de la publicación de la Plataforma Nacional de la Mujer Peruana, que recoge las propuestas y planteamientos de varias plataformas locales e institucionales que incluyen a la CGTP, a la Confederación Nacional Agraria, a la Central Nacional de la Mujer Minera, a la Confederación Campesina del Perú y a decenas de asociaciones de mujeres campesinas, urbanas, de comedores, lesbianas, afroperuanas, feministas, entre otras. Esta propuesta es sin duda una demostración palpable de lo que es capaz la “agencia” de las mujeres para enfrentar no sólo la discriminación, sino sobre todo, tomar acción activa en la ciudadanía.

La principal demanda de esta gran plataforma social de las mujeres es la exigencia al Estado del cumplimiento de las leyes que fomentan la equidad de género como, por ejemplo, la Ley de Igualdad de Oportunidades. También se le exige al Estado que se comprometa a garantizar la participación de las mujeres en el mundo político a través de las leyes de cuotas, la alternancia y prohibiendo cualquier tipo de discriminación de género. Otro punto central es el tema de los presupuestos: se exige que el Estado cumpla con dotar de presupuesto a sus oficinas e instituciones que tienen la misión de cumplir con las leyes de equidad, así como exigir al INEI que se incorporen las variables de género, familiares, étnicas, culturales y de orientación sexual al sistema estadístico nacional.

Pero a pesar de exigir también la incorporación de una educación intercultural que promueva la equidad de género, la despenalización del aborto, y políticas de protección del medio ambien-

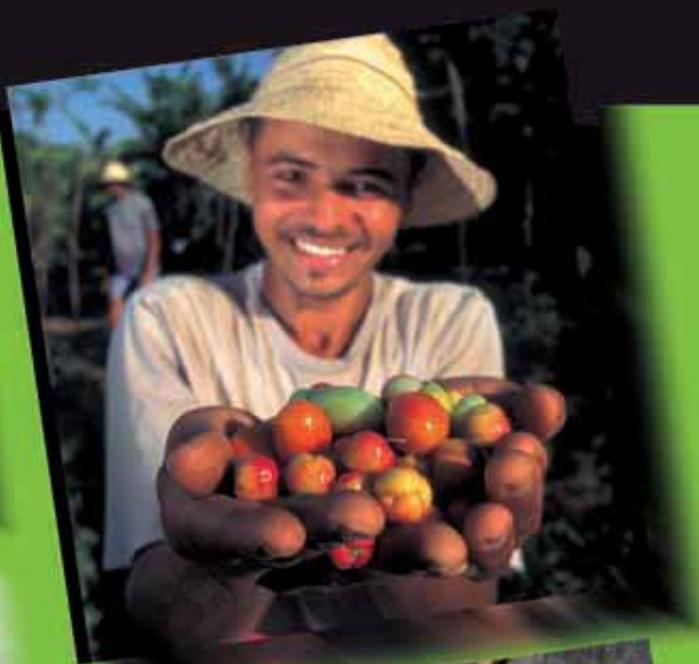
te, no se incorpora en esta plataforma la necesidad urgente de pedir al Estado que se tomen medidas para erradicar el machismo desde sus cimientos: no sólo a partir de estereotipos de género, sino sobre todo de prácticas cotidianas institucionalizadas en sectores como el educativo, el laboral y el judicial. Nos referimos a maneras de entender el mundo. Los machistas y las machistas consideran que el varón es quien debe ejercer la “agencia” de las mujeres: debe poseerla, administrarla, y por lo tanto, manejar sus cuerpos pues es sobre sus pieles que se suele ubicar el honor masculino.

Si se iniciara una campaña para erradicar el machismo como ideología que justifica la violencia simbólica y real contra las mujeres, podríamos avanzar desde la raíz del problema y las mujeres no necesitarían seguir bailando una cumbia “hembrista” y equívoca para desquitarse en un arranque catártico del aún doloroso yugo de la opresión.

## Notas

- 2 Tomado de las noticias de la página web del MIMDES [http://www.mimdes.gob.pe/noticias/2009/not23abr\\_1.html](http://www.mimdes.gob.pe/noticias/2009/not23abr_1.html)
- 3 Conflictos Sociales y Violencia Sexual: El *continuum* de la discriminación y la impunidad, DEMUS, 2009.
- 4 Lagarde, Marcela. “Introducción”. Russel, Diana y Harmes, Roberta. *Feminicidio: una perspectiva global*. México DF, UAM, 2006.
- 5 Feminicidio: debemos detenerlo. Informe estadístico del Ministerio de la Mujer y Promoción Social. <http://www.mimdes.gob.pe/pncvfs/feminicidio.pdf>
- 6 Susana Reisz propuso este término en una serie de discusiones sobre literatura y discriminación del canon letrado.
- 7 Ramírez, Beatriz. “Mujeres indígenas awajún: una experiencia de proyectos de desarrollo desde una perspectiva multicultural”. [http://www.flora.org.pe/pdfs/webensayo\\_beatriz\\_cnativas.pdf](http://www.flora.org.pe/pdfs/webensayo_beatriz_cnativas.pdf)

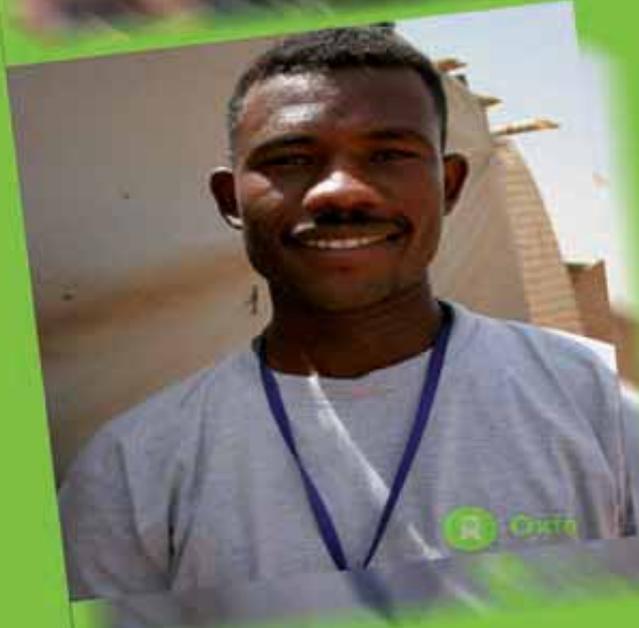
# ¿Quiénes somos y qué hacemos?



## Nuestro compromiso fundamental

*La persistencia de la pobreza y de la injusticia en el mundo es una situación que nos indigna y que debe y puede cambiarse. Hay que cuestionar las políticas y prácticas injustas, tanto nacionales como internacionales, e insistir en que se respeten los derechos de las personas. Si unimos fuerzas y actuamos juntos ya, podremos conseguir un mundo en el que reine la justicia y en el que haya desaparecido la pobreza.*

# Oxfam Internacional en el mundo



**Oxfam Internacional** fue fundada en 1995 por un grupo de organizaciones no gubernamentales independientes. Su objetivo era trabajar en conjunto para lograr un mayor impacto en la lucha internacional por reducir la pobreza y la injusticia.

El nombre 'Oxfam' proviene del Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre, fundado en Gran Bretaña en 1942. Este grupo de ciudadanos trabajó en campañas para que los barcos del bloque aliado llevaran provisiones de comida a las mujeres y niños de Grecia, país ocupado por el bloque enemigo durante la Segunda Guerra Mundial.

Actualmente, Oxfam Internacional (OI) está compuesta por 13 organizaciones que comparten los mismos principios éticos y trabajan sumando esfuerzos para conseguir el máximo impacto para lograr su misión: encontrar soluciones definitivas a la pobreza, el sufrimiento y la injusticia en el mundo. Dado que muchas de las causas de la pobreza son de carácter global, los miembros de OI confían en que pueden lograr un mayor impacto mediante su esfuerzo colectivo.

## En más de cien países

Países y regiones en los que Oxfam Internacional desarrolla proyectos con sus socios y aliados.

**CAMEXCA (11):** Cuba, Dominican Republic, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua

**SOUTH AMERICA (9):** Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Suriname

**EAST ASIA (10):** Cambodia, China, Democratic People's Republic of Korea, Indonesia, Myanmar – Burma, Lao People's Democratic Republic, Philippines, Timor-Leste (East Timor), Thailand, Vietnam

**EASTERN EUROPE AND FSU (8):** Albania, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Russian Federation, Tajikistan, Turkey, Uzbekistan

**HORN, EAST AND CENTRAL AFRICA (HECA) (10):** Burundi, Democratic Republic of the Congo, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Rwanda, Somalia, Sudan, Tanzania, Uganda

**MAGHREB AND MIDDLE EAST (MEMAG) (14):** Algeria, Egypt, Iran (Islamic Republic of), Iraq, Israel, Jordan, Lebanon, Libyan Arab Jamahiriya, Mauritania, Morocco, Occupied Palestinian Territory, Syrian Arab Republic, Western Sahara, Yemen

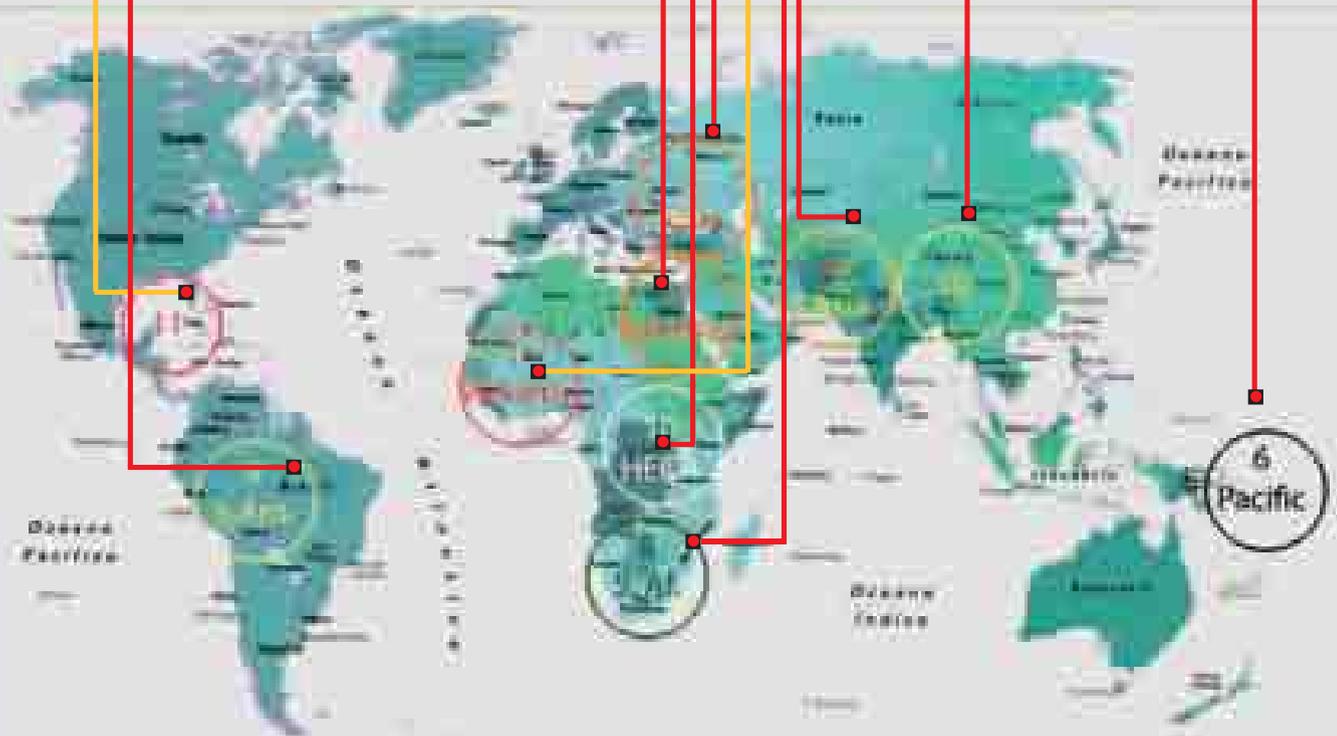
**PACIFIC REGION (6):** Fiji, Papua New Guinea, Samoa, Solomon Islands, Tonga, Vanuatu,

**SOUTHERN AFRICA (8):** Teams, Angola, Malawi, Mozambique, Namibia, South Africa, Zambia, Zimbabwe,

**SOUTH ASIA (6):** Afghanistan, Bangladesh, India, Nepal, Pakistan, Sri Lanka,

**WEST AFRICA (16):** Cameroon, Benin, Burkina Faso, Chad, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Guinea (Republic of), Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal, Togo,

**PROGRAMAS DOMÉSTICOS (9):** Canadá, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Reino Unido, Estados Unidos, España



## Trece organizaciones que trabajan para encontrar soluciones definitivas a la pobreza, al sufrimiento y a la injusticia

Además de convertirse en una de las organizaciones líderes en respuesta humanitaria, OI pone en marcha programas de desarrollo a largo plazo con comunidades vulnerables. También forma parte de un movimiento global por el cambio, desarrollando campañas para poner fin a las reglas injustas de comercio, pedir mejores servicios sanitarios y educativos o combatir el cambio climático. Todo esto se realiza junto a tres mil organizaciones locales en más de cien países.

OI busca incrementar el entendimiento y reconocimiento público de que la justicia económica y social es crucial para el desarrollo sostenible. Trabaja para ser una fuerza global de campañas, que promueve los valores de una ciudadanía global, a la vez que busca movilizar a la opinión pública para que la igualdad entre las personas tenga la misma prioridad que el crecimiento económico de las naciones.

Las trece organizaciones que forman parte de OI tienen sus sedes en Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Hong Kong, Irlanda, Nueva Zelanda y Quebec. El secretariado de Oxfam Internacional tiene su sede en Oxford, Reino Unido, y esta oficina coordina las oficinas de incidencia política de Washington DC, Nueva York, Bruselas y Ginebra.

# Oxfam Internacional en el Perú



## **En el 2000, cuatro afiliados pusieron los cimientos de un trabajo común en el país que hoy se desarrolla con una red de contrapartes socios y aliados de la sociedad civil y el Estado**

**A raíz de la formación** de Oxfam Internacional (OI), las organizaciones afiliadas con presencia en el Perú empezaron a coordinar y armonizar sus programas a fines del 2000. Dos años más tarde, empezaron a definir áreas de interés prioritario como el trabajo en torno a industrias extractivas y las respuestas humanitarias ante grandes desastres naturales. En el 2006, los afiliados Intermón Oxfam (España), Oxfam América (Estados Unidos), Oxfam Gran Bretaña y Oxfam Novib (Holanda) definieron un marco programático común para implementarlo en el país.

Este marco programático común se centra en cuatro programas conjuntos, puestos en marcha en sociedad con una amplia red de contrapartes, socios y aliados del país tanto de la sociedad civil como del Estado: Comercio e Integración, Industrias Extractivas, Agricultura y Recursos Naturales y Ayuda Humanitaria.

El programa de Oxfam Internacional en Comercio e Integración promueve un debate público para que los acuerdos comerciales consideren condiciones más justas para los países pobres y los sectores más excluidos de la población.

## Oxfam Internacional ejecuta con sus aliados proyectos en 21 departamentos del país y además promueve una labor de incidencia de impacto nacional.

- 1 **Cajamarca:** Industrias Extractivas, Género, Gestión de Riesgos de Desastres, Democracia y Gobernabilidad
- 2 **Piura:** Democracia y Gobernabilidad, Industrias Extractivas, Comercio e Integración, Agricultura y Recursos Naturales, Cambio Climático, Gestión de Riesgos, Género,
- 3 **Lambayeque:** Gestión de Riesgos de Desastres, Agricultura y Recursos Naturales
- 4 **Áncash:** Género, Industrias Extractivas, Agricultura y Recursos Naturales
- 5 **Lima:** Comercio e Integración, Democracia y Gobernabilidad, Trabajo Digno, Género, Pueblos Indígenas, Agricultura y Recursos Naturales
- 6 **Ica:** Ayuda Humanitaria, Gestión de Riesgos de Desastres, Comercio e Integración, Agricultura y Recursos Naturales, Trabajo Digno
- 7 **Puno:** Gestión de Riesgos de De-

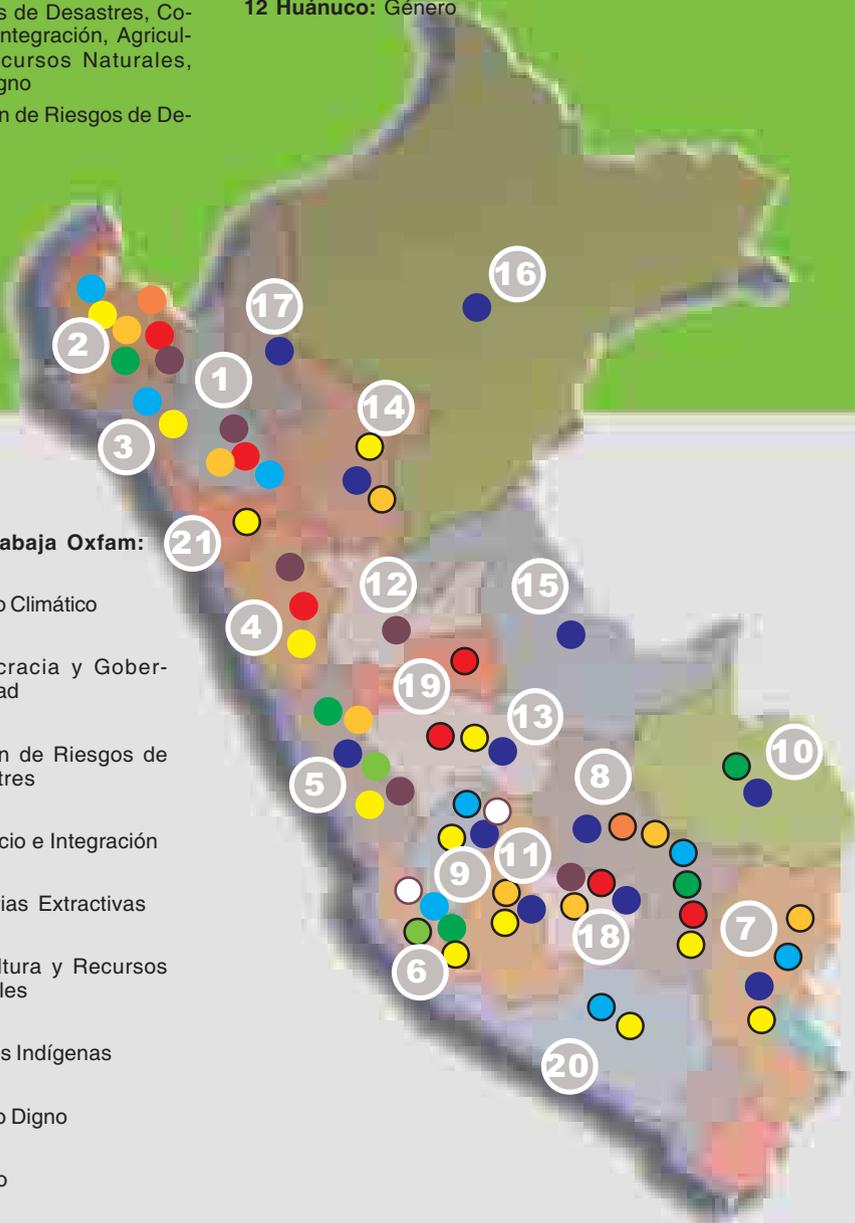
sastres, Democracia y Gobernabilidad, Pueblos Indígenas, Agricultura y Recursos Naturales

- 8 **Cusco:** Cambio Climático, Democracia y Gobernabilidad, Gestión de Riesgos de Desastres, Comercio e Integración, Industrias Extractivas, Agricultura y Recursos Naturales, Pueblos Indígenas
- 9 **Huancavelica:** Gestión de Riesgos de Desastres, Ayuda Humanitaria, Pueblos Indígenas, Agricultura y Recursos Naturales
- 10 **Madre de Dios:** Comercio e Integración, Pueblos Indígenas
- 11 **Ayacucho:** Democracia y Gobernabilidad, Agricultura y Recursos Naturales, Pueblos Indígenas
- 12 **Huánuco:** Género

- 13 **San Martín:** Pueblos Indígenas, Agricultura y Recursos Naturales, Democracia y Gobernabilidad
- 14 **Ucayali:** Pueblos Indígenas
- 15 **Loreto:** Pueblos Indígenas
- 16 **Amazonas:** Pueblos Indígenas
- 17 **Apurímac:** Género, Industrias Extractivas, Democracia y Gobernabilidad, Pueblos Indígenas
- 18 **Junín:** Agricultura y Recursos Naturales, Pueblos Indígenas
- 19 **Cerro de Pasco:** Industrias Extractivas
- 20 **Arequipa:** Gestión de Riesgos de Desastres, Agricultura y Recursos Naturales
- 21 **La Libertad:** Agricultura y Recursos Naturales

### Temas que trabaja Oxfam:

-  Cambio Climático
-  Democracia y Gobernabilidad
-  Gestión de Riesgos de Desastres
-  Comercio e Integración
-  Industrias Extractivas
-  Agricultura y Recursos Naturales
-  Pueblos Indígenas
-  Trabajo Digno
-  Género
-  Ayuda humanitaria



## Al igual que a nivel mundial, OI busca en el Perú incrementar el entendimiento y reconocimiento público de que la justicia económica y social son cruciales para el desarrollo sostenible

El programa de Industrias Extractivas busca que la actividad minera e hidrocarburífera se desarrolle respetando los derechos de las comunidades y creando desarrollo. Para ello, trabaja con poblaciones afectadas por estas industrias, con las compañías para que éstas operen con responsabilidad social, y con diversas instancias del Estado para que asuman su rol regulador en la materia.

El programa de Agricultura y Recursos Naturales busca cambios en las políticas a favor de los pequeños productores y sus comunidades, promoviendo la defensa de los derechos al agua, la tierra y biodiversidad, la sostenibilidad de cadenas productivas y el acceso a mercados, los derechos laborales de las mujeres en el sector de la agro exportación y modelos de desarrollo alternativos e incluyentes.

En Ayuda Humanitaria se trabaja para que la población afectada pueda recibir la protección y la asistencia necesarias con el propósito de que se garanticen sus derechos humanos. Para ello, se busca que las poblaciones vulnerables y que viven en condiciones de pobreza reduzcan los riesgos que los rodean y se mitiguen aquellos problemas que el cam-

bio climático ya empezó a ocasionar. En situaciones de emergencia causada por desastres naturales, se asegura que las personas accedan a agua limpia y segura, así como a condiciones sanitarias que permitan que no se les sumen otros problemas de salud.

Estos cuatro programas son el resultado del consenso sobre estrategias y acciones conjuntas entre los cuatros afiliados de Oxfam en el Perú. Además, existen áreas de trabajo que son implementadas por uno o más afiliados. La elección de los temas prioritarios responde a un análisis conjunto de país así como de los aportes que podemos hacer considerando nuestra misión y competencias. En ese sentido, las siguientes páginas describen nuestras diversas líneas de trabajo.

De igual forma que en el trabajo global, OI busca en el Perú incrementar el entendimiento y reconocimiento público de que la justicia económica y social son cruciales para el desarrollo sostenible y, en esa medida, quiere contribuir a la disminución de las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales, como un mecanismo seguro para la superación duradera de la pobreza y el sufrimiento.

# La apuesta por un desarrollo con derechos

Foto: Flor Ruiz / Oxfam



En los últimos años las concesiones mineras crecieron en más de 70% en nuestro país<sup>1</sup>, mientras que en la Amazonía solo la cuarta parte está libre de concesiones de petróleo y gas<sup>2</sup>. Las industrias extractivas se han expandido a un ritmo pocas veces visto, y han elevado los indicadores de la economía nacional al mismo tiempo que los conflictos socioambientales por el uso de la tierra y el agua de las comunidades aledañas a estos proyectos, que incluso han cobrado la vida de pobladores que defendían estos recursos vitales para ellos.

Oxfam Internacional (OI) cree que un buen desempeño público y privado requiere del fortalecimiento de una sociedad civil que reivindique

sus derechos, proponga alternativas y se haga escuchar tanto por los demás ciudadanos como por las empresas y el Estado. Por eso nuestro trabajo apoya el fortalecimiento de redes y organizaciones, además de la producción de conocimientos sobre actores vinculados a la actividad minera así como campañas públicas con casos emblemáticos que favorezcan a la población afectada y mejoren las políticas públicas a favor de los derechos de las comunidades.

Con este enfoque, OI ha apoyado y participado junto al Grupo Diálogo Minero, CONACAMI, Cooperación, Red Muqui, entre otros, en la

Poblador de La Oroya, una de las ciudades más contaminadas del mundo, observa el humo que emana diariamente la planta metalúrgica.

## APORTES

**Oxfam Gran Bretaña \$ 272, 593**

**Oxfam América \$ 402,115**

**Oxfam Novib \$ 386, 655**

**TOTAL OI: \$ 1, 061,363**

**Los compromisos de inversión en el sector minero en el 2008 representaron una suma de 1.684 millones de dólares, 9% más que en el 2007.**

**El 88% de la población que vive en zonas de influencia de la actividad minera se ubica entre los estratos de extrema pobreza, muy pobre o pobre.**

**Según el reporte de conflictos de abril del 2009 de la Defensoría del Pueblo, se registraron 238 conflictos en el país, de los cuales 116 (49%) corresponden a conflictos socioambientales.**

elaboración y presentación de propuestas para que el Ministerio del Ambiente sea un organismo público con las atribuciones suficientes para enfrentar el grave problema ambiental que atraviesa el Perú. Lamentablemente, la propuesta de la sociedad civil no fue tomada en cuenta por la comisión que creó el Ministerio del Ambiente.

Se apoyó a la Defensoría del Pueblo para que pudiera contar con personal calificado en sus oficinas de Cusco, Apurímac, Cajamarca y Piura, así como en la Adjuntía del Medio Ambiente y la Unidad de Conflictos, de modo que cumpliera adecuadamente con la supervisión del desempeño de los organismos públicos y la prevención de conflictos socio ambientales.

En Cajamarca, uno de los frutos del trabajo con la ONG Grufides ha sido el apoyo técnico para el diseño de un plan de Zonificación Económica Ecológica por parte del Gobierno Regional para monitorear la explotación de los recursos naturales en la región, así como la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial y los planes de prevención de riesgos como medios de protección de las fuentes de agua y la calidad de la tierra por el impacto de la actividad minera.

«Queremos un mundo mejor y eso también incluye a las compañías mineras. Nuestros esfuerzos los incluyen a ellos. Queremos que mejoren sus prácticas, esa es nuestra principal meta», comenta Marco Arana, asesor de Grufides.

El Movimiento por la Salud de La Oroya (MOSAO), coordinado por la ONG Labor, aliado de Oxfam Internacional, articuló a los grupos de sociedad civil que han logrado promover que el Ministerio de Salud (MINSA) cuente con protocolos para la atención médica por contaminación con plomo, a partir de las medidas cautelares aprobadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Tribunal Constitucional. El MOSAO lanzó la campaña «Salvemos La Oroya», una iniciativa que intentó llamar la atención sobre la dramática situación de los pobladores afectados por la contaminación de esta ciudad y dio a conocer las responsabilidades que tiene en esto la empresa Doe Run.

### Con derecho a opinar

Hubo respaldo al cuestionamiento que las comunidades, rondas campesinas y municipalidades organizadas en el Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte del Perú, realizaron sobre la presencia de la empresa minera china Zijin y al otorgamiento de nuevas concesiones mineras en las provincias de Ayabaca y

*Contribuir en la definición de la disputa por los recursos naturales que pone en riesgo los derechos de comunidades campesinas y pueblos indígenas, y a la vez genera la oportunidad de discutir cómo y dónde deben darse las concesiones mineras y de hidrocarburos.*

Huancabamba en Piura, pues no se consideraron los impactos socio ambientales que el establecimiento de un distrito minero puede causar en la región Piura y en las provincias vecinas de Cajamarca. La alianza con la Red Muqui y sus organizaciones miembros, como Fedepaz y Cooperación, fue clave para lograr que este caso llegara a la opinión pública.

«Pudimos hacer prevalecer nuestros derechos, logramos hacer conocer nuestro sufrimiento a escala internacional y fuimos a Lima a exponer nuestra situación. Sin embargo, cientos de personas aún esperan justicia, muchos somos perseguidos por reclamar», cuenta Servando Aponte, presidente de la Comunidad de Segunda y Cajas, en Huancabamba.

Por su parte, Javier Jahncke, miembro de Fedepaz, explica que han «apoyado a la población para buscar una solución a través del diálogo».

El trabajo con CooperAcción busca el fortalecimiento de las comunidades e incidir en la toma de decisiones políticas para lograr una evaluación ambiental estratégica y que las poblaciones cuenten con más información técnica y solvente sobre el tema. CooperAcción trabaja con líderes comunales en las zonas de Tintaya y Las Bambas para conseguir que las relaciones entre la empresa Xstrata y las comunidades de la zona de influencia, se desarrollen respetando los derechos de la población.

### Transparencia y rendición de cuentas

Un tema importante es el de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE) en el Perú, convocado por el Ministerio de Energía y Minas como consecuencia de un acuerdo internacional promovido por el gobierno británico. En este espacio, Oxfam Internacional ha apoyado al Grupo Propuesta Ciudadana y



Foto: Flor Ruiz / Oxfam

luego a CooperAcción, como representantes de la sociedad civil, en la labor de persuadir a los representantes del gobierno nacional y las empresas acerca de la importancia de rendir cuentas a la opinión pública de cuánto pagan en impuestos y cómo esto se distribuye en las regiones a través del canon y regalías.

Las empresas mineras más importantes del país continúan reuniéndose mensualmente con un colectivo de líderes comunales y sindicales, expertos, ambientalistas y ONG en el Grupo de Diálogo Minero. Labor coordinó y facilitó este espacio de diálogo.

Oxfam Internacional ha incentivado y convocado a las empresas del sector a implementar los más altos estándares de gestión socio ambiental y de transparencia tributaria. Por ello sostuvo reuniones con representantes de em-

*Promover una institucionalidad que garantice derechos, mediante la orientación y fiscalización de las industrias extractivas.*

*Incentivar y convocar a las empresas del sector a implementar los más altos estándares de gestión socio ambiental y de transparencia tributaria.*

*Fortalecer a organizaciones locales y sus líderes para que cuenten con mejores herramientas para defender sus derechos.*



Foto: CooperAcción

Niños afectados por la contaminación en La Oroya (a la izquierda).

Proceso de consulta sobre la actividad minera en Huancabamba, Piura. (arriba).

presas mineras como Río Tinto, Xstrata, Yanacocha, Chinalco, Anglo American y Antamina para invitarlos a poner en práctica mejores políticas de responsabilidad social empresarial. A pedido de la empresa Río Tinto, OI elaboró un informe independiente respecto a las razones que llevaron a que se produjera el conflicto entre la población de Querocoto en Cajamarca y la empresa, planteando recomendaciones para mejorar las relaciones que Río Tinto desarrolla con la población del distrito.

El trabajo sobre Industrias Extractivas también incluye el apoyo a la Asociación Mundial por la Minería Responsable (ARM) que promueve proyectos piloto de desarrollo de un estándar en comercio justo para la pequeña minería.

OI considera que las actividades extractivas son un factor importante para el desarrollo del país,

siempre y cuando se lleven a cabo con los más altos estándares socio ambientales, y de manera inclusiva con las comunidades, y respetando sus derechos.

## Notas

<sup>1</sup> Entre 2002 y mayo de 2007, la cantidad de terrenos autorizados por el gobierno central para la actividad minera se disparó en 77.4%: de 7 millones 45 mil hectáreas a 13 millones 224 mil, según un reporte de la ONG Cooperación elaborado con información oficial.

<sup>2</sup> Según un estudio elaborado por investigadores de la Universidad Duke de Carolina del Norte y de las organizaciones no gubernamentales Save America's Forests y Land is Life. El informe se realizó en 2008 con información oficial.

## Decisiones comerciales que afectan a todos

Foto: Guillermo Venegas / Oxfam



El terreno de las oportunidades comerciales está disparado. Las poblaciones que se dedican a la agricultura, ganadería y otras actividades como medio de subsistencia o posibilidades de desarrollo muchas veces no logran una recompensa justa por sus esfuerzos, debido a que las reglas de comercio actuales y los pocos mecanismos para defender sus derechos se los impiden. Oxfam Internacional (OI) trabaja con estos sectores de la población y organizaciones especializadas para lograr que se establezcan reglas justas de comercio y velar porque los tratados comerciales no afecten la vida de millones de peruanos y peruanas.

El trabajo con la Red Globalización con Equidad (RedGE) contribuyó en el último año a demostrar los impactos negativos en la vida de las personas de escasos recursos y de pueblos indígenas que ocasionaría la propuesta europea de llegar a un acuerdo de asociación con los países andinos, así como el monitoreo de la implementación del TLC con Estados Unidos a partir de la aprobación de un centenar de decretos legislativos.

“Nosotros nos mantenemos vigilantes para que no se asuman compromisos nocivos para nuestros países”, asegura Alejandra Alayza, directora ejecutiva de RedGE.

A fines de marzo, organizaciones sociales de Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú, se reunieron en Lima para analizar el impacto de un TLC UE-CAN.

**APORTES**

<b>Oxfam Gran Bretaña</b>	<b>\$ 63, 495</b>
<b>Oxfam América</b>	<b>\$ 10, 000</b>
<b>Oxfam Novib</b>	<b>\$ 121, 518</b>
<b>TOTAL OI:</b>	<b>\$ 195, 013</b>

**Los precios de las medicinas subirían en 26% si se acepta la propuesta europea de extender las patentes y protección de datos de prueba de 5 a 11 años, según la Alianza por el Acceso a los Medicamentos UE-CAN.**

**La apertura de los mercados ha originado una rebaja en los aranceles con un costo anual para el país de 3 mil millones de soles, refiere el economista Humberto Campodónico.**

**El país tendrá que gastar adicionalmente 386 millones de dólares anuales en salud si suscribe el TLC con la UE.**

De esta forma se logró poner en el debate público las implicancias de la firma de los acuerdos comerciales en temas tan sensibles como los derechos laborales, el medio ambiente, el acceso a medicamentos y la biodiversidad mediante la generación de información nueva y especializada. Las voces de los expertos y de las organizaciones sociales han sido fundamentales para comprender la dimensión de los impactos.

“En el Perú se solía cultivar 275 mil hectáreas de algodón, este año solamente se han cultiva-

do 30 mil. La afectación ha sido considerable debido a que el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos permite la entrada de algodones extranjeros subsidiados y de menor calidad que compiten con el nuestro, todo de manera completamente legal. Si no se toman medidas de protección, la producción de algodón se terminará en el Perú”, afirma Federico León, representante de la Asociación Nacional de Productores de Algodón (ANPAL) y presidente de la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO).

OI apuesta por la participación de líderes regionales en el debate, porque es mediante ellos que se podrá conocer los puntos de vista de sectores tradicionalmente excluidos en las negociaciones comerciales.

Desde esa mirada se apoyó la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas afectadas por los decretos legislativos que fueron aprobados para la implementación del TLC con EE UU y formaban parte del discurso estatal del “Perro del hortelano” para promover la inversión privada, en perjuicio del acceso de los recursos naturales de estas poblaciones como el agua y la tierra. Algunos de los decretos fueron derogados luego de una movilización popular y un trabajo de incidencia política en el Congreso peruano y en el Parlamento estadounidense.

**Por una negociación en bloque**

En las negociaciones del TLC entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Oxfam Internacional alertó sobre los impactos negativos que se producían contra la integración regional como proceso importante para que los países andinos pudieran lograr en bloque reglas más justas de comercio en las negociaciones con los países ricos.

El retiro de Bolivia de las negociaciones con la UE puso de manifiesto la incoherencia euro-

*Fortalecer a las redes sociales y organizaciones especializadas para monitorear los impactos negativos de las propuestas que se negocian en los acuerdos comerciales y la implementación de estos tratados.*



Foto: Yanina Patricio / Oxfam

pea, al no considerar las propuestas bolivianas y al dejar de lado su posición inicial de negociar con el bloque andino para fortalecer su integración. OI y redes andinas e internacionales manifestaron su preocupación por el proceso.

Estos planteamientos se pusieron de manifiesto en la “Jornada de los Pueblos por la Integración” que se realizó en marzo en Lima con la participación de organizaciones, movimientos

y expertos de los tres países de la región como parte de las actividades paralelas a la segunda ronda de negociaciones con la Unión Europea.

“La biodiversidad no debe negociarse porque es patrimonio de la humanidad”, aseguró en el encuentro Andrés Andrango, presidente del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la CAN. En la línea de lo que reclaman los pueblos indígenas, OI cuestiona la convenien-

*Generar información sobre los impactos de los acuerdos comerciales para promover debate sobre los temas sensibles que afectarían a la población.*

*Generar interés en el Parlamento y el Ejecutivo para que consideren a los sectores más afectados por los acuerdos comerciales y apuesten por la integración regional.*

Foto: Guillermo Venegas / Oxfam



Foto: Guillermo Venegas / Oxfam

La pequeña agricultura es el sector más afectado por los acuerdos comerciales (izquierda). Las organizaciones indígenas opinan sobre los impactos de un TLC (arriba). El presidente del Comité Consultivo de los Pueblos Indígenas de la CAN Andrés Andrango, también participó en las reuniones paralelas a la segunda ronda de negociaciones con la UE en Lima. (derecha)

cia de una total apertura de los mercados de los países andinos, el acceso a los recursos naturales y la posibilidad de otorgar patentes de organismos vivos y productos que ancestralmente se han desarrollado en la Amazonía y los Andes, más aun con los impactos del cambio climático y en un contexto de crisis financiera.

“Solo con la integración de los pueblos que va más allá de un acuerdo comercial, se podrá hacer frente a esta situación de amenaza”, asegu-

ra el presidente de la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería del Perú (CONACAMI), Mario Palacios.

El trabajo con las redes sociales de la región se ha fortalecido en el camino. La vigilancia permanente a los acuerdos comerciales es una tarea que involucra a todos.

# La cadena productiva que sostiene al país



Foto: Elva Abad / Oxfam

La agricultura es el primer generador de empleo en el Perú, ya que diez millones de peruanos y peruanas viven de esta actividad, y son ellos los que abastecen de alimentos a pueblos y ciudades enteras del país. En la actualidad, seis de cada diez toneladas de alimentos que consumimos provienen de manos de los pequeños agricultores.

A pesar de su importancia social y económica, la agricultura ha sido el sector más descuidado por los gobiernos, sin tomar en cuenta que invertir en ella sería uno de los motores del desarrollo rural y una oportunidad para que los más pobres del campo salgan de la pobreza.

Oxfam Internacional (OI) trabaja con organizaciones de productores, comunidades campesinas y organizaciones no gubernamentales de desarrollo como la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), y la Red de Acción para la Agricultura Alternativa (RAAA) para buscar cambios en las políticas a favor de los pequeños productores y sus comunidades.

Con ese propósito, se promueve la generación de información y debate nacional sobre las normas que regulan los recursos naturales. Asimismo, se fortalece el trabajo de las plataformas regionales de Cusco, Junín y Ayacucho, a

Oxfam apoya la organización de los agricultores como Mario Mendoza de la comunidad de Chuschi, para hacer valer sus derechos y lograr precios más justos.

## APORTES

<b>Oxfam Gran Bretaña</b>	<b>\$ 470, 206</b>
<b>Intermón Oxfam</b>	<b>\$ 678, 756</b>
<b>Oxfam América</b>	<b>\$ 393,900</b>
<b>Oxfam Novib</b>	<b>\$ 1, 161, 138</b>
<b>TOTAL OI:</b>	<b>\$ 2,704,000</b>

**La agricultura representa al 36.7% de la PEA: uno de cada tres peruanos labora en actividades agrícolas, según el Ministerio de Trabajo.**

**20% de trabajadores no tenían contrato ni recibían el pago por horas extras en las empresas agroexportadoras de Ica, de acuerdo a un estudio de Codehica de 2007.**

**En la costa se concentra el 70% de la población del país y cada habitante solo puede disponer de 1,8% del agua de los ríos, revela un estudio presentado por Oxfam en marzo de 2009.**

fin de aumentar la inversión de los gobiernos locales y regionales en propuestas productivas para la promoción de mercados campesinos.

### Defensa de recursos vitales

El desarrollo de la pequeña agricultura en el país está asociado al acceso a los recursos naturales, los cuales se ven amenazados por el avance de las industrias extractivas en comunidades alto andinas, y los cultivos para biocombustibles, principalmente de caña de azúcar en la costa y palma aceitera en la selva alta.

En forma adicional, los cambios del clima - como heladas seguidas de sequía-, han generado pérdidas que van entre el 20% y el 50% de la cosecha de papa, trigo, quinua, cebada, kiwicha y otros granos, según un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) de 2008.

OI trabaja en las zonas alto andinas de Cusco, Junín y Ayacucho con organizaciones de desarrollo en la promoción de gestión del agua, pastos y planes de desarrollo territorial, las cuales a su vez coordinan con el gobierno regional y local para su implementación.

Victoria Vilca, comunera de San Juan de Uchuyri, distrito de Chuschi (Ayacucho), es una de las muchas mujeres que ha logrado capacitarse y mejorar su calidad de vida con un modelo de desarrollo local replicable en varias regiones del país. "Gracias a la capacitación hemos aprendido a trabajar en familia. Ahora cultivamos todo tipo de hortalizas y eso nos sirve para alimentarnos mejor y para que nuestros hijos estudien", explica.

Sin embargo, el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre el Perú y EEUU hizo retroceder al país en materia de protección a la propiedad intelectual sobre el patrimonio biológico y genético, y a los conocimientos tradicionales que estaban amparados por el Acuerdo 486 de la Comunidad Andina de Naciones.

En 2008, el marco normativo sobre tierras y recursos hídricos estuvo marcado por iniciativas legales que no fueron consultadas con las comunidades indígenas, lo que generó rechazo y conflictos que aún no se resuelven.

En las zonas afectadas por la actividad minera y los hidrocarburos, el trabajo de OI en agricultura y recursos naturales también está relacionado al apoyo a las comunidades en procesos productivos alternativos y mecanismos de diálogo en un marco de gobernabilidad ambiental.

Este es el caso del Subprograma Espinar - Tintaya que se realiza con ITDG- Soluciones Prácticas y Cooperación, y el Subprograma del Río Urubamba con el Centro de Investigación y Promoción Amazónica (CIPA) y el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU) que apoya a las comunidades en la defensa de sus derechos frente a las compañías que explotan el gas de Camisea.

### Agua limpia y productos bandera

Oxfam Internacional ha contribuido al análisis sobre la situación del agua con un libro elaborado por cuatro expertos y publicado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en el que se plantea en la agenda pública cinco puntos claves: la gestión integral de los recursos hídricos a nivel de las cuencas, autoridades ambientales fuertes e independientes, sistemas de reglas y sanciones claras para el control de la contaminación, mecanismos para la participación de los diversos actores en la toma de decisiones y equilibrio entre un marco normativo coherente y decisiones descentralizadas.

Localmente, OI apoya los esfuerzos de la Coordinadora de Juntas de Usuarios de Agua de la Sierra y la Selva del Perú, respaldada por la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú, a fin de articular una agenda común entre los productores y comunidades para que sus intereses frente a la gran agricultura y la agroindustria de la costa estén representados.

Para promover y proteger la biodiversidad, OI apoya sistemas de producción sostenibles y de acceso a mercados. Este es el caso de la Junta Nacional del Café (JNC), que promueve mejoras en la productividad del café en Cajamarca y Amazonas, fortalece a las organizaciones de pequeños productores para que obtengan mayores beneficios en la compra de

## Oxfam Internacional trabaja con organizaciones locales para:

*Mejorar la participación de los actores en decisiones de políticas rurales.*

*Promover una gestión sostenible de los recursos naturales y la defensa de los derechos al agua y tierra de las comunidades andinas y amazónicas.*

*Fortalecer las capacidades de las mujeres rurales y sus organizaciones.*

*Promover cadenas productivas que favorezcan a los pequeños productores y políticas de regulación de los mercados agrícolas.*

*Defender la biodiversidad, base de la seguridad alimentaria y la gastronomía.*

insumos y la venta de su producto en el exterior, e impulsa la Ley de Cooperativismo como modelo organizativo y de participación de los productores.

Debido a estos esfuerzos, el Perú declaró al café como un producto bandera y reingresó a la Organización Internacional del Café.

“La Junta nos ha dado créditos y conocimientos para mejorar: si antes se cosechaban de diez a doce quintales, ahora se cosechan veinte. El rendimiento ha subido hasta en 70 por ciento”, asegura el presidente de la Unión de Cafetaleros Ecológicos (UNICAFEC), Felipe Alberca.

El trabajo con los productores de algodón en 2008 también ha sido clave. Mediante una campaña que llevaba como eslogan “El algodón

Foto: Milagros Salazar / Oxfam



En ese mismo camino, se promueve el software de monitoreo MEDA PERU- Mennonite Economic Development Associates, que permite a los productores acceder a información para mejorar su trabajo y comercializar sus productos según los estándares internacionales de producción de comercio justo o de productos ecológicos.

peruano es el de mejor calidad en el mundo. Protégelo” se evidenció el impacto de los tratados de libre comercio en el agro. Para ello, se contó con el apoyo del cantante español Miguel Bosé, quien contribuyó a que el Congreso tomara acciones a favor de estos productores y se declarara el algodón peruano como producto bandera.

También se consiguió el diálogo entre la Asociación Nacional de Productores de Algodón (ANPAL) y la Cooperativa de Servicios Múltiples Tallán – Chusis del Bajo Piura para que los productores de algodón pudieran comercializar directamente esta fibra y mejorasen sus condiciones de vida.

### Las mujeres en la agroindustria

Debido a que el país se ha articulado a la economía global, miles de mujeres y jóvenes se enrolaron a la agroindustria, concentrada en Ica, La Libertad y Lambayeque. Por ello, OI promovió algunos estudios para evaluar la situación de los derechos laborales de estos trabajadores a cargo de Aurora Vivar, CEDAL, PLADES, la Federación de Mujeres de Ica y otras organizaciones que revelaron que en la mayoría de los casos estas personas no tenían contratos, acceso a seguridad social ni vacaciones, y no se les permitía organizarse de manera independiente.

Actualmente, existen mujeres sindicalizadas que ya participan en las negociaciones con las empresas para proteger sus derechos y lograr mejores condiciones laborales.

# La equidad comienza con un empleo justo



Foto: Percy Ramírez / Oxfam

Oxfam desarrolla proyectos con pequeños y medianos empresarios para que logren condiciones justas de trabajo.

El modelo económico actual, lejos de generar un patrón de empleo adecuado, ha incrementado la brecha de peruanos y peruanas que viven en situación de pobreza. Solo en Lima Metropolitana más de la mitad de la Población Económicamente Activa (PEA) se encuentra subempleada, es decir en puestos de trabajo de bajos ingresos y condiciones laborales precarias e inseguras a pesar del crecimiento económico.

Oxfam Internacional (OI) considera que para contribuir a reducir la pobreza, la inequidad y la exclusión, se deben promover y desarrollar pro-

## APORTES

*Intermón Oxfam*      \$ 485, 733

*Oxfam Novib*      \$ 79, 822

**TOTAL OI:**      \$ 565, 555

***En los últimos doce años los ingresos de los trabajadores en Lima Metropolitana no han aumentado, mientras que el de los ejecutivos se ha elevado en 60%.***

***El 54% de la PEA está conformado por independientes no profesionales y trabajadores no remunerados, aquellos que ayudan en el negocio familiar sin recibir una paga.***

***El Decreto Legislativo 1086 recorta el derecho de los trabajadores a una tercera parte y contribuye a generar despidos arbitrarios.***

yectos que apunten a consolidar un mercado de trabajo en condiciones dignas donde las personas puedan acceder a un sueldo justo, mejores oportunidades de empleo, vacaciones pagadas, descanso, protección social, seguridad en el trabajo, derecho a la sindicalización y negociaciones colectivas.

Para cumplir con esa misión, OI trabaja con organizaciones aliadas en el ámbito local y nacional para que trabajadores de las zonas empobrecidas del Perú ejerzan un trabajo con derechos efectivos a través de cambios en las políticas públicas y prácticas privadas.

### **Impulso a los mercados y las confecciones**

En los proyectos de promoción de desarrollo local, se unen esfuerzos con las instituciones socias para que los comerciantes de los mercados de abastos mejoren su competitividad y ejecuten, de la mano de los gobiernos locales, planes concertados que les permitan fortalecer su economía diaria.

Manuel Chuizo, comerciante de verduras del mercado José Olaya, en Villa El Salvador, afirma que trabajar asociadamente les ha traído muchas ventajas. “Desde que venimos capacitándonos en cursos como atención al cliente, marketing y campañas, y trabajando en acciones conjuntas con los 114 socios del mercado, nos hemos dado cuenta que hay mejores posibilidades de trabajar y competir. Nosotros tenemos la relación directa con los caseros y son ellos los que finalmente deciden dónde comprar”, afirma Chuizo.

Rosa Vílchez es una empresaria que se dedica a la confección de prendas de vestir para almacenes de Lima y mercados de Venezuela y Estados Unidos. Sus planes y sueños cobran mayor fuerza a la luz de proyectos de desarrollo local que favorecen a las Mypes, aunque aun falte camino por recorrer.

“Siempre nos trazamos metas y tratamos de cumplirlas, ya que de esa manera sentimos que nos estamos desarrollando. No descuido nunca las capacitaciones para todo el personal porque si estamos preparados podemos competir mejor: el conocimiento nos hace grandes”, enfatiza Rosa.

La historia de esta empresaria contrasta con los casos de abuso que muchas mujeres sufren en el sector moderno de las confecciones en el Perú y que Oxfam ha puesto en evidencia a través de investigaciones y videos.

## Redes para que existan ciudadanos

Debido a iniciativas conjuntas y apoyos oportunos, podemos ver historias donde la creatividad y dedicación han permitido que muchos artesanos mejoren su calidad de vida y se asocien para elaborar productos con miras al mercado local y el extranjero. Georgina Velarde, artesana ayacuchana, es un ejemplo. Ella forma parte de la Asociación de Artesanos Ichimay Wari fundada por un grupo de 18 ayacuchanos en Lurín y es una de las beneficiarias de las leyes promovidas por OI.

“Estar asociados nos da muchas ventajas, pero también sabemos que tenemos que estar capacitados y que no basta el esfuerzo que le pongamos a todo lo que hacemos. Es importante también el apoyo de instituciones públicas y privadas para que nuestras iniciativas se hagan realidad”, asegura Georgina.

Oxfam también ha logrado fortalecer el trabajo de la Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima Metropolitana (FEMOCCPAALM) y de la Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral (CONAMOVIDI) aumentando el número de organizaciones y movimientos de mujeres que son agentes activos en la esfera social y política en el ámbito local y nacional.

“Además de los objetivos políticos, también apostamos por el desarrollo de capacidades de las mujeres. Una mujer más informada, más capacitada, tiene mejor posición para tomar decisiones, desde reconocer los derechos hasta ejercerlos”, manifiesta con certeza Relinda Sosa, presidenta de CONAMOVIDI.

Oxfam impulsa iniciativas para que los gremios y plataformas nacionales se fortalezcan y pue-

dan exigir y proponer cambios en las políticas públicas y prácticas del sector privado, sobre todo en aquellos sectores que vulneran los derechos laborales, como el textil, confecciones, agroexportación, entre otros.

Asimismo, OI trabaja para promover y desarrollar el sector de la micro y pequeña empresa, donde se han conseguido varios logros durante el 2008. A través de la Red Nacional Pro Ley del Artesano (RENAPLA) se consiguió que el Congreso aprobara la Ley del Artesano y del Desarrollo de la Actividad Artesanal.

Los gremios y aliados contribuyeron a que se incorporen algunos beneficios para el sector en la nueva Ley Mypes, y como parte de una iniciativa legislativa de los ciudadanos se presentó una propuesta de Ley de Aseguramiento Universal de Salud con 70 mil firmas.

### Oxfam Internacional trabaja

#### con organizaciones locales para:

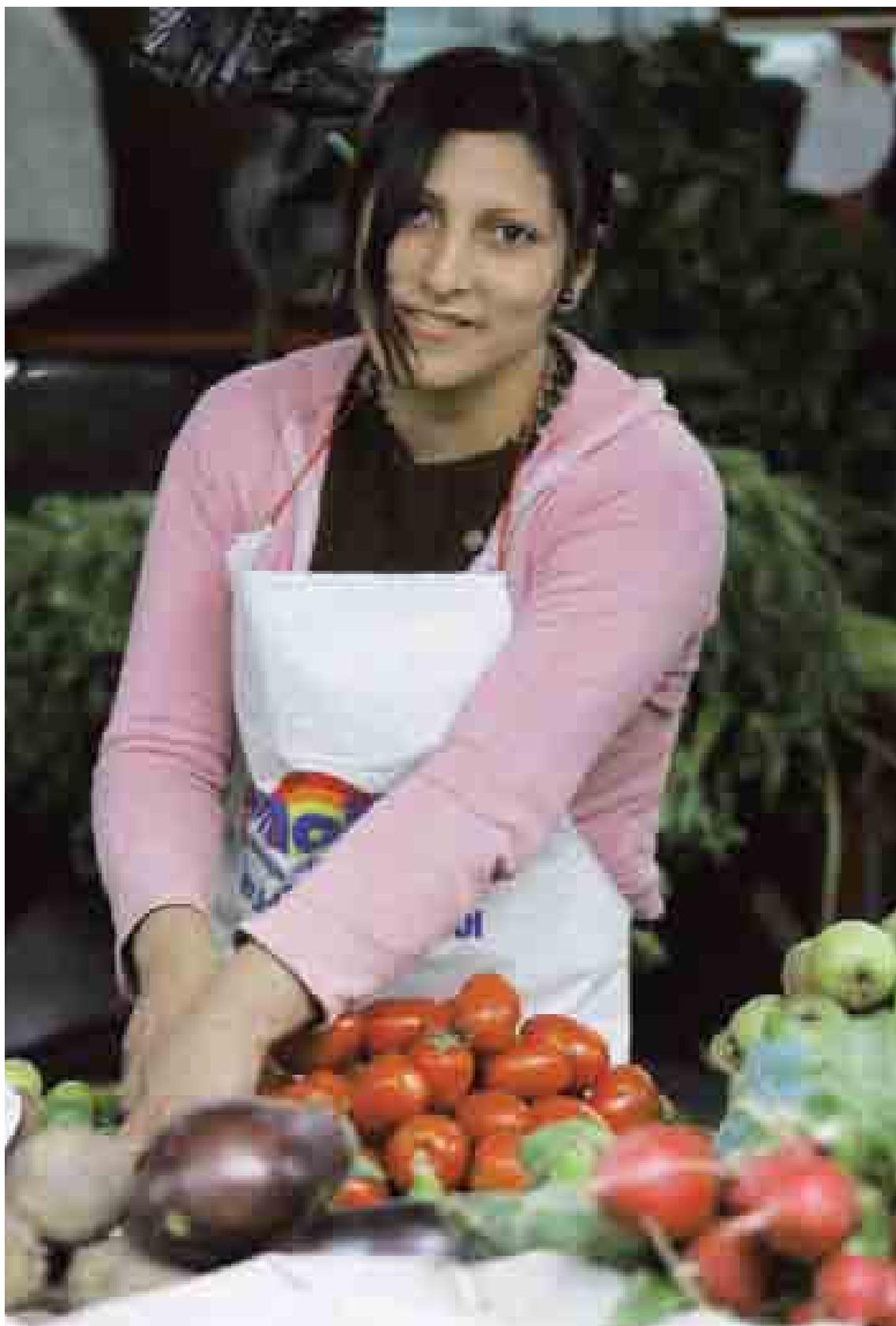
*Fortalecer gremios y plataformas de incidencia para lograr cambios de políticas que promuevan el trabajo digno y sostenible.*

*Promover y defender los derechos laborales, especialmente de mujeres trabajadoras.*

*Impulsar buenas prácticas, incremento de la productividad, asociatividad y promoción de la Micro y Pequeña Empresa (Mype).*

Dina Alarcón forma parte del grupo de comerciantes que recibe apoyo, para mejorar su economía.

Foto: Percy Ramírez / Oxfam



# Los pueblos se preparan ante las amenazas



Foto: Gilvan Barreto / Oxfam

Pobladores de Piura buscan formas de estar preparados ante los desastres que amenazan sus vidas.

Cuando un desastre golpea a un pueblo, las primeras horas de la emergencia pueden hacer la diferencia entre la vida y la muerte. Son los afectados directos los que tendrán que hacer frente a esta situación adversa antes de que llegue cualquier auxilio. Oxfam Internacional (OI) trabaja con estas poblaciones vulnerables con el propósito de brindarles herramientas que les permitan prepararse para enfrentar los desastres y poder resguardar sus vidas y las de sus familias.

**APORTES****Oxfam Gran Bretaña \$ 366, 860****Oxfam América \$ 184, 000****TOTAL OI: \$ 550, 860**

***La vulnerabilidad ante los desastres naturales en nuestro país se asocia a los cambios demográficos y la pobreza, según el documento Propuestas para el 4to Plan de Acción del Programa de Prevención de desastres de la Comisión Europea en la región andina divulgado en el 2005.***

***Las zonas más propensas a huaycos y aluviones son la cuenca del Río Rímac (Lima), el Callejón de Huaylas (Áncash) y la cuenca del río Chanchamayo (Junín).***

***89 provincias, las cuales representan al 76% de la población peruana, tienen una alta vulnerabilidad a desastres naturales.***

Los proyectos se han priorizado en las comunidades que registran altos niveles de pobreza porque precisamente los desastres, que están incrementándose globalmente, profundizan los niveles de pobreza y exclusión. El reto es que las poblaciones identifiquen riesgos como las inundaciones, sequías o heladas y aprendan a manejarlos aun cuando dispongan de pocos recursos.

En zonas rurales de Piura, Lambayeque, Arequipa y Cusco, OI ha desarrollado sistemas de alerta temprana implementadas por las propias comunidades. En el caso de Piura, estas acciones incluyen el uso de termómetros,

aparatos de radios o escalas hidrométricas domésticas que registran los cambios en las crecientes del río o en las temperaturas que indican amenaza, para que luego una red de comuneros transmita la alerta a la población y así los potenciales afectados evacuen a zonas seguras.

«Ahora ya sabemos cómo es la alerta para salir de las casas cuando se salga el río. Estar organizados y preparados nos ayuda a disminuir los daños», relata Margarita Meza Velarde, pobladora del caserío de Vicus, en Chulucanas, tras participar en un simulacro frente a inundaciones que puso a prueba el sistema comunitario de alerta temprana de su pueblo que vive acechado por el fenómeno El Niño.

Vicus fue uno de los caseríos piuranos más afectados por este fenómeno de lluvias intensas que en 1998 dejó como saldo más de tres millones y medio de dólares en pérdidas para el país. Si bien todas las personas pueden estar expuestas a desastres, OI considera que el impacto no es igual para todos. Casi siempre son los más pobres los que sufren una pérdida mayor por vivir en zonas riesgosas o por tener sus campos de cultivos en zonas muy bajas que son las primeras en inundarse y que difícilmente podrán recuperar.

Investigaciones indican que la principal causa de la pobreza transitoria en el campo es el efecto de los desastres. Por ejemplo, en Moquegua en 2002 el índice de pobreza se elevó después del sismo que vivió esa región del sur, de 28.5% a 35,3%, según el investigador Juan Chacaltana.

**Cuando se activa la red**

La clave de estos proyectos ejecutados ha sido movilizar a la población activando los comités de defensa civil principalmente en zonas rurales como en los distritos piuranos de

Tambogrande y Chulucanas, donde se ha logrado la participación de 425 líderes, de los cuales casi el 40 por ciento son mujeres.

Además, en el presupuesto participativo de 2009 que se elaboró en forma conjunta entre las autoridades y la población el año pasado, Chulucanas decidió destinar el 50% de los recursos para obras de reducción de riesgos de desastres y Tambogrande el 39%. El trabajo con las autoridades locales ha sido fundamental para que se garanticen recursos que permitan enfrentar estos eventos, así como sensibilizar a las instituciones responsables del gobierno central.

En Caylloma (Arequipa) y Espinar (Cusco), como parte del sistema de alerta temprana, se ha sistematizado el conocimiento de los comuneros en guías que permiten saber que si el cielo se pone rosado es porque habrá heladas, o si un cordero bala a la mitad de la noche es porque nevará. Una red de radios comunitarias también permite acortar las distancias de pueblos ubicados a cerca de 5 mil metros sobre el nivel del mar, al punto que reportar una emergencia ahora solo puede tomar unos segundos y ya no un día entero de caminata sobre el lodo o la nieve.

Los comuneros, además, reportan en forma diaria información sobre los cambios del clima al Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI) como parte de una iniciativa de registro de largo plazo y de entender que esta labor es una tarea de todos.

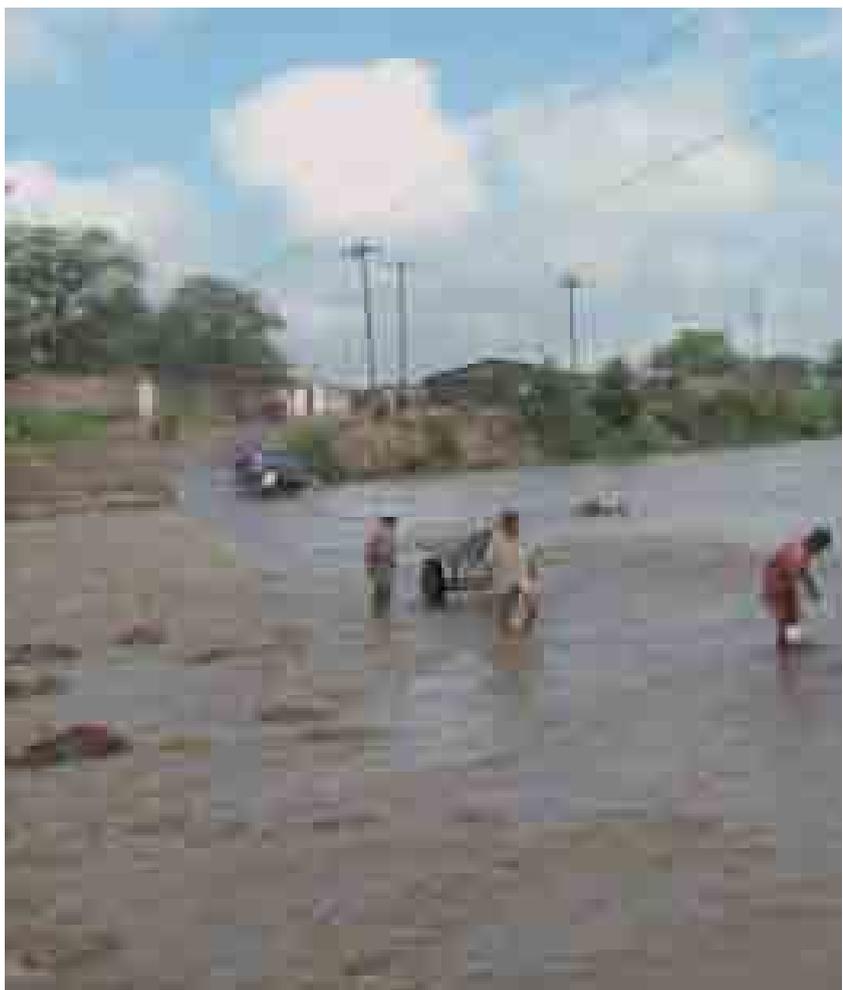
En estas mismas zonas se abastece a las comunidades altoandinas alpaqueras con medicinas veterinarias antiparasitarios y vitamínicas, así como con cobertizos y semillas para el cultivo de forraje que sirva de alimento a sus camélidos durante la época más dura de las heladas que se concentra entre mayo y julio.

Si las alpacas madres se alimentan mejor, también nacerán mejores crías. Y es ahí donde se

## Oxfam Internacional

### trabaja con organizaciones locales para:

*Fortalecer las capacidades de las comunidades de Puno, Arequipa, Cusco y los caseríos de Piura y Lambayeque para responder ante las amenazas de los desastres de origen natural mediante sistemas de alerta temprana y otras acciones.*



*Desarrollar proyectos que permitan a las comunidades andinas de Espinar (Cusco), Caylloma (Arequipa) y Puno (Lampa) prepararse para las heladas.*

*Promover que las autoridades locales, regionales y del gobierno central incorporen en sus políticas el componente de la reducción de riesgos y destinen mayores recursos para este fin.*

En la época de la lluvia, los caseríos del norte del país son golpeados por inundaciones que arrasan sus cultivos.

En Espinar, Oxfam desarrolla un proyecto para la mejora de cultivo de forraje en beneficio de las comunidades alpaqueras (abajo).

Foto: Milagros Salazar / Oxfam



Foto: Marisol Regis / Oxfam

busca generar un círculo virtuoso que permita revertir la situación más allá de lo que dure el proyecto. “Cada año mueren 20 a 25 crías durante las heladas. Tienen que prevenir antes, así nos dicen. Es lo mejor”, señala Salomón Ticona, quien va de casa en casa como promotor sanitario a enseñar a sus vecinos la importancia de la prevención en el cuidado del ganado.

Se ha ganado la confianza de la gente y lo escuchan con atención: la muerte de las crías representa un duro golpe para estas familias debido a que luego de once meses de cuidados a una alpaca preñada, el tiempo que dura la gestación, se frustra la posibilidad de que los comuneros comercialicen la fibra de estos animales, vendan su carne o se reproduzca el ganado. Es en la planificación y prevención donde radica la importancia de estos proyectos que se ejecutan con las ONGs nacionales DESCO, Proyección, y como parte de un convenio con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y el Desarrollo (FAO) y el apoyo del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea.

En Caylloma, el cultivo de forraje en zonas empinadas y rocosas fue posible gracias al riego por aspersión. Ahí donde nadie creía que podían crecer los pastos, se logró sembrar 110 hectáreas de cebadas, lo que permitió que cada familia pudiera contar con 23 toneladas de pastos. “Ahora lo más importante es que puedan cosechar y guardar el forraje para cuando el viento y la nieve los golpea”, señala Simón Quispe, alcalde de Caylloma, convencido de que la preparación es la clave para enfrentar los riesgos de desastres y garantizar la subsistencia de los pueblos.

“Por eso ayudo a toda mi comunidad. Y seguiremos aquí para mejorar: creemos que es posible”, afirma Silvestre Vilcazán, un líder productor de Lampa (Puno), con ese entusiasmo irrenunciable de que él también puede ser parte del cambio.

# De la emergencia a la reconstrucción en Pisco



Foto: Evan Abramson / Oxfam

Oxfam apoyó a las poblaciones afectadas por el terremoto con carpas y productos de primera necesidad.

A pocas horas que el terremoto dejara a Pisco bajo los escombros, Oxfam Internacional (OI) se trasladó a la zona de emergencia para aliviar las necesidades básicas de la población con abrigo, techo y acceso a agua segura. La ayuda se priorizó a las zonas más golpeadas por la tragedia de aquel 15 de agosto de 2007.

El plan de apoyo se desarrolló hasta un año después del sismo, mediados de 2008, en las provincias de Pisco y Chincha. Entre los hitos de la intervención figuran los planes de rehabilitación que fueron formulados con las autoridades, funcionarios y líderes locales y regionales, y que se hicieron pensando en cómo contribuir a generar desarrollo y disminuir los riesgos a futuro.

Oxfam Internacional invirtió un total de 2 millones 700 mil dólares en la respuesta a la emer-

**APORTES**

*Oxfam América*                    **\$ 800, 911**

*Intermón Oxfam*                    **\$ 648, 910**

**TOTAL OI:**                            **\$1, 449, 821**

***Murieron más de 500 personas y miles quedaron sin hogar o fuentes de trabajo en el sur del país, especialmente en Pisco, como resultado del terremoto del 15 de agosto de 2007.***

***En agosto del 2008 el monto total invertido para la reconstrucción de las zonas afectadas era de mil millones 85 mil nuevos soles.***

***Del monto total, 860 millones 500 mil nuevos soles fueron del sector público, mientras que 224 millones provinieron del sector privado.***

gencia y en la rehabilitación. Estos fondos procedieron de la Agencia Española de Cooperación (AECI), la Agencia Catalana de Cooperación, el Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, CIDA-CANADA, Oxfam Quebec, Oxfam América, Oxfam Gran Bretaña e Intermón Oxfam. Los fondos se destinaron a fortalecer sistemas locales de agua y saneamiento, desarrollar campañas de salud pública, fortalecer gobiernos municipales y comités locales de defensa civil, y ayudar a la población para que mejoren sus fuentes de ingreso.

También se apoyó con viviendas temporales durante los tres primeros meses después del terremoto, lo que hizo posible que 2,200 estudiantes culminaran el año escolar 2007 en aulas temporales.

Las poblaciones de El Carmen en Chincha, Humay, Independencia, San Clemente, Túpac Amaru Inca, y la ciudad de Pisco tuvieron acceso a agua segura y letrinas, además recibieron material educativo sobre higiene y saneamiento para prevenir enfermedades y enfrentar la emergencia.

**La reconstrucción se hace a pulso**

Oxfam puso mucho énfasis en apoyar el desarrollo de las capacidades de la propia población. Se promovieron campañas de salud pública, se formaron líderes para que participen en los comités de defensa civil y, sobre todo, se trabajó con los funcionarios y las autoridades para que desarrollen sus planes y presupuestos tomando en cuenta los riesgos a los que la población está expuesta. Por ello, el gobierno regional de Ica reconoció en setiembre de 2008 la labor de Oxfam durante los días de la emergencia y la reconstrucción.

La apuesta fue por el recurso humano: si las propias víctimas logran desarrollar sus capacidades, se facilita la rehabilitación y se reduce la vulnerabilidad a futuro.

Pero el problema en la zona del terremoto no es solo la salud pública y la reconstrucción de las viviendas, sino también la recuperación de las fuentes de trabajo. Se ha acentuado la pobreza en que vivían muchas familias debido a que han quedado desempleadas. Por ello ha sido vital continuar con el Proyecto de Mujeres Emprendedoras, iniciativa que busca fortalecer a las organizaciones de mujeres de Túpac Amaru Inca, San Clemente, Independencia y Humay ayudando a las mujeres organizadas a generar ingresos.

«Las mujeres son muy hábiles, pero no se animan a empezar las actividades ellas solas», afirma Adelaida Chacaltana, coordinadora del proyecto que poco a poco ha conseguido involucrar a estas pobladoras dándoles las herramientas necesarias para poner en práctica sus ideas. «Además, lo ideal es conocer las necesidades de la población y en base a eso ofrecerles lo mejor, hacer las cosas bien. Estamos también evaluando qué posibilidades de mercado hay para invertir mejor», insiste Chacaltana.



Foto: Evan Abramson / Oxfam

Oxfam Internacional tiene una amplia experiencia brindando ayuda humanitaria en emergencias y desastres en todo el mundo.

Se especializa en:

*Asegurar el acceso al agua de las personas afectadas.*

*Promover la salud pública en situación de emergencia.*

*Fortalecer a las instituciones para que puedan responder ante las emergencias.*

*Generar planes de apoyo consensuados enfocados en cómo contribuir a generar desarrollo y disminuir los riesgos a futuro.*

Adelaida Chacaltana, coordinadora del proyecto que ayudó a generar ingresos a las mujeres víctimas del terremoto



Foto: Evan Abramson / Oxfam

El proyecto de Oxfam Internacional involucra a 400 mujeres en cuatro distritos, debidamente organizadas y que participan en talleres de género, de autoestima y charlas sobre programas productivos, comercialización, entre otros.

Julia Isla Rivera, vicepresidenta de la Junta de Mujeres del Centro Poblado de Montesierpe, en el distrito de Humay, en Pisco, es una de las mujeres que participan en la iniciativa. Ella y otras mujeres trabajan en diversas propuestas como la venta de comida, manualidades, corte de pelo, crianza de cuyes. Julia y sus compañeras ofrecen estos productos y servicios en los distritos donde viven y en ferias que ellas mismas organizan.

«Después del terremoto, nos organizamos e hicimos ollas comunes para solucionar el problema de la alimentación», relata Julia. «Hoy puedo decir que estamos mejor organizadas y a través de Oxfam Internacional recibimos capacitaciones que nos permiten sobresalir y tener mayores ingresos para nuestras familias», indica. «Mi esposo está orgulloso de que yo participe en la organización; antes era tímida, pero ahora mi vida ha cambiado, es diferente», concluye en su intento de asegurar que dio los primeros pasos para salir de un contexto adverso, de emergencia.

# Para afrontar un clima incierto



Foto: Yanina Patricio / Oxfam

La comunidad de Hierro Wasi es una de las más afectadas por la erosión del suelo como consecuencia del cambio climático. Oxfam ha desarrollado un proyecto con las autoridades locales.

La inestabilidad del clima ha empezado a alterar la vida en el campo: las lluvias de octubre en los Andes ahora llegan en enero del siguiente año, dos meses después; el sol calienta más y más en la costa norte del país, mientras que en el sur andino la época de heladas es más intensa y prolongada. Algunos pobladores hablan de la aparición de nuevas enfermedades y campesinos dan cuenta de la caída de la producción de sus cultivos.

El Ministerio del Ambiente (MINAM) señala en un reciente estudio que 80 mil hectáreas de

**APORTES****Oxfam Gran Bretaña \$ 132, 137****Oxfam America \$ 254, 223****TOTAL OI: \$ 386,360**

**Los países más afectados por el cambio climático a nivel mundial son Bangladesh, Honduras y Perú, según el Center Tyndal (2003).**

**Entre las regiones más vulnerables en el Perú figuran Huancavelica, Apurímac, Ayacucho, Junín, Áncash, Cajamarca, Arequipa, Amazonas, Cusco y Huánuco, señala el Ministerio del Ambiente.**

**En los últimos 30 años se ha perdido el 22% de la superficie de nuestros glaciares, que representan al 71% de los glaciares tropicales del mundo, el equivalente al consumo de 10 años de agua de la ciudad de Lima.**

papa y 60 mil de maíz blanco se perdieron en las últimas doce campañas agrícolas debido al cambio climático. Existe una amenaza constatada. Oxfam Internacional (OI) busca sensibilizar a la opinión pública sobre los impactos del cambio climático en la vida de las personas, principalmente de las zonas rurales, fortalecer las capacidades de las autoridades locales y redes sociales para enfrentar este problema global y desarrollar proyectos que permitan reducir los riesgos del cambio climático en comunidades y caseríos.

OI apoya al Movimiento de Acción Ciudadana frente al Cambio Climático (MOCICC) que está integrado por más de 150 organizaciones que se han unido para realizar acciones de vigilancia e incidencia con el propósito de que el Estado incorpore las propuestas de la sociedad civil en reuniones claves como la Conferencia de la ONU sobre Cambio Climático en Copenhague (Dinamarca), que se realizará en diciembre de 2009.

“El Estado debe tomar decisiones importantes frente al cambio climático y llevar posiciones firmes, compartidas y refrendadas por la ciudadanía a Copenhague”, manifestó Rocío Valdeavellano de Red Jubileo, integrante del MOCICC.

El movimiento ya empezó a diseñar propuestas para la Estrategia Nacional de Cambio Climático con una mirada especializada y plural del tema, debido a que incorpora la voz de diversas organizaciones de la sociedad civil y se alista a poner en debate los aspectos sensibles de la Estrategia.

**Los impactos avanzan**

El Perú solo emite el 0.4% de los gases del efecto invernadero, a diferencia de Estados Unidos (29%) y Europa (23.9%). Sin embargo, es el tercer país más vulnerable a los efectos del cambio climático debido a su gran biodiversidad que lo hace poseedor de 28 de los 32 climas del mundo.

Los pobladores de las zonas rurales son las mayores víctimas de esta injusticia climática, pues son los que más sufren los efectos del cambio climático producido principalmente por los países industrializados debido a la emisión de los gases de efecto invernadero (GEI). En el caso del Perú, los impactos negativos se han puesto en evidencia con el deshielo de los

*Promover redes sociales para acciones de sensibilización e incidencia política sobre los impactos del cambio climático en la vida de las personas.*

*Producir información con el propósito de que la sociedad civil elabore y plantee propuestas sobre los impactos de este fenómeno y los procesos de adaptación.*



Foto: Yanina Patricio / Oxfam

glaciares, la disminución del agua, las inundaciones por la crecida de los ríos y otros riesgos que afectan las actividades cotidianas y de sobrevivencia en el campo.

“Está baja la producción de papa: antes sacaba cuatro toneladas, ahora solo tengo dos. La capa de ozono se ha debilitado, hasta las cordilleras están desapareciendo. La humanidad misma está maltratando el medio ambiente”, asegura Nacienceno Hinojosa Llamaconcca, un agricultor de 64 años de la comunidad de Chaccán, en Cusco.

Chaccán pertenece a uno de los siete distritos de la mancomunidad Hatun Mayo en donde OI

ejecuta un proyecto con la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), para que las autoridades locales puedan mejorar políticas públicas considerando el componente del cambio climático y apoyando procesos de adaptación desarrollados por las comunidades.

La otra zona del proyecto es la Mancomunidad Andino Central en Piura. Según los pobladores de estos caseríos, el impacto del cambio climático no solo se manifiesta en la alteración del ciclo de las lluvias que daña sus cosechas de mangos o de yuca, sino también en la aparición de enfermedades como el dengue o la uta, que registran un significativo impacto en la sa-

*Fortalecer las capacidades de las autoridades locales y organizaciones sociales para que incorporen el componente del cambio climático en sus proyectos de inversión pública y beneficien a las zonas rurales.*

*Ejecutar proyectos para reducir los riesgos del cambio climático en zonas vulnerables de Arequipa, Puno, Cusco, Piura y Lambayeque.*

Foto: Yanina Patricio / Oxfam



Foto: Yanina Patricio / Oxfam

Las cosechas de papa y maíz han sido afectadas en calidad y cantidad por el cambio climático, lo cual es una amenaza para la seguridad alimentaria del país.

lud pública. Esta información ha sido corroborada por los encargados de los puestos de salud de la zona.

“Por el cambio del clima vemos que se ha incrementado la presencia de zancudos, del vector que provoca el dengue. También hay casos de uta que no conocíamos antes en el pueblo y por eso se necesita que las autoridades investiguen esto pronto”, advierte Oscar Díaz, presidente del comité de desarrollo del caserío de Patachaco en el distrito piurano de Santa Catalina.

En forma simultánea al trabajo de sensibilización, se desarrollan proyectos en Piura, Lambayeque, Cusco, Puno y Arequipa para reducir los riesgos generados por el cambio climático, ya sea por las inundaciones provocadas por el fenómeno El Niño o las inclemencias heladas que afectan a las comunidades. Para ello, se ha trabajado con estos pueblos la instalación de sistemas de alerta temprana, el cultivo de forraje y abastecimiento de medicinas para las alpacas que son el medio de vida de las zonas alto andinas.

En Ayacucho, se trabaja con la ONG CEDAP, una estrategia para colocar en la agenda pública el tema del cambio climático. Como punto de partida, se promovió un foro regional sobre el acceso al agua de las comunidades campesinas en un contexto de cambio climático. Esta actividad, que se realizó en alianza con organizaciones sociales de Ica, Huancavelica, Apurímac y Piura, permitió que se conformara en Ayacucho una mesa técnica integrada por el Estado y la sociedad civil para enfrentar los impactos del cambio climático en la región. Además, en Chuschi y Paras, se han recuperado 17,000 hectáreas de pastos naturales, mediante la conservación de suelos, forestación y manejo de pastos que han contribuido a incrementar la disponibilidad de agua y la generación de microclimas para el desarrollo productivo.

También se ha promovido investigaciones vinculadas con el cambio climático y su impacto en la seguridad alimentaria y salud pública con el propósito de evidenciar que nos enfrentamos a un problema que afecta a todos.

El trabajo de Oxfam Internacional en este tema va cobrando cada vez más fuerza en el Perú y se articula con la campaña global que ha iniciado la organización para que las víctimas del cambio climático narren los impactos de este fenómeno en sus vidas mediante audiencias públicas.

# Una mirada diferente del Perú



Foto: Evan Abramson / Oxfam

En el Perú existen 5,860 comunidades en la sierra y la selva que controlan el 39.8 por ciento del total de tierras en uso agropecuario y representan a dos y medio millones de peruanos, es decir al 40 por ciento de la población rural del país. Pese a que constituyen un sector importante y están conformadas en muchos casos por pueblos originarios, el Estado casi siempre las ha excluido de sus políticas y visiones de desarrollo.

Oxfam Internacional en su empeño por hacer respetar los derechos de todos los peruanos con equidad, apoya a las organizaciones indí-

genas del Perú desde hace más de veinte años, impulsando el desarrollo de sus capacidades de liderazgo y participación en espacios políticos, promoviendo el diálogo entre los diferentes actores sociales.

Con la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) y otras organizaciones nacionales, se desarrollaron varias campañas contra la discriminación indígena en algunas provincias del interior del país, gobiernos locales y regionales con el propósito de sensibilizar a las autoridades y pobladores sobre este problema. Como resultado, en Abancay, Ayacucho, Junín, La Mer-

Guillermina Mamani Huamán fue parte del proyecto de Oxfam y el Centro Bartolomé de las Casas en Cusco.

## APORTES

**Oxfam América** \$ 198, 394

**Oxfam Novib** \$ 284, 063

**TOTAL OI:** \$ 482, 457

**El Banco Mundial estima que entre el 25% y 48% de los hogares peruanos puede ser considerado indígena.**

**En Perú el 40% de los indígenas vive en extrema pobreza, una cifra que revela la discriminación que sufre este grupo poblacional.**

**Según el Ministerio de Educación, en nuestro país hay 18 familias lingüísticas y cada una de ellas agrupa a uno o más pueblos indígenas que incluso manejan dialectos diferentes.**

ced y otras pequeñas ciudades de la costa, han emitido ordenanzas que prohíben la discriminación de los indígenas en sus jurisdicciones, especialmente en el ingreso a espectáculos culturales en las ciudades, o la discriminación por el uso de sus vestimentas y lengua nativas.

### Decretos en tela de juicio

Las ordenanzas municipales se decretaron en: Abancay (Apurímac), Ayacucho, Junín, La Merced, y otras pequeñas ciudades de la costa.

Esto constituye un avance en la lucha contra la discriminación.

A nivel nacional, en el último año las organizaciones indígenas nacionales como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aideseop), la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), y un grupo de organizaciones aliadas al movimiento indígena dieron a conocer a la opinión pública sus cuestionamientos a los decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo para la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos.

Para este sector de la población, tales normas representaban una amenaza para sus territorios y otros recursos naturales, por lo que Oxfam Internacional trabajó con ellos y organizaciones aliadas para analizar los impactos de estos decretos y generar propuestas alternativas a través de diversos talleres y actividades públicas.

Los indígenas de la Amazonía, agrupados en Aideseop, se movilizaron para que el Congreso revisara estas normas y lograron que los decretos 1015 y 1073 fueran derogados por promover la inversión privada poniendo en riesgo el acceso de terceros al uso de los territorios de la Amazonía y los recursos naturales de la Amazonía.

“El gobierno tiene que asumir su rol antes de culpar a los indígenas; a nosotros nos dicen que no entendemos lo que queremos derogar. Yo no soy constitucionalista, lo que yo entiendo es que los pueblos tenemos derechos y que somos humanos y ciudadanos. Hay derechos en la Constitución que nos amparan y no se están cumpliendo”, afirma Alberto Pizango, presidente de Aideseop.

## Oxfam Internacional trabaja

### con organizaciones locales para:

*Desarrollar capacidades de liderazgo de las organizaciones de los pueblos indígenas y comunidades campesinas.*

*Crear vínculos entre diferentes organizaciones indígenas para que intercambien sus experiencias, generen aprendizajes y fortalezcan las redes de trabajo.*

Foto: Flor Ruiz / Oxfam



*Promover una perspectiva de interculturalidad para que las autoridades locales y nacionales incorporen en sus decisiones la visión de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas.*

*Promover el diálogo entre los diferentes grupos sociales, incluidos los pueblos indígenas, para promover que se respete el derecho de todos y se construya una sociedad con mayor democracia.*

Foto: Flor Ruiz / Oxfam



## Liderazgos en el movimiento indígena

La CAOI consolidó, con el apoyo de Oxfam Internacional, su relación con organizaciones indígenas nacionales de la región andina como CONACAMI del Perú, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu de Bolivia, la Confederación de Pueblos de Nacionalidad Kichua del Ecuador, la Organización Nacional Indígena de Colombia, la Organización de Naciones y Pueblos Indígenas de Argentina e Identidad Lafkenche de Chile. La CAOI también ha presentado varias demandas ante organismos internacionales de derechos humanos, especialmente sobre la criminalización de la protesta ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Varios de estos casos han merecido ser investigados y sistematizados para fundamentar sus reclamos.

Con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se llevó a cabo la formación de indígenas sobre derechos y la implementación del Convenio 169 de la OIT. Así se impulsó un trabajo de incidencia basado en la defensa de los derechos indígenas principalmente para la protección de sus territorios y los recursos naturales.

OI realizó varios estudios con la finalidad de fundamentar mejor sus acciones, especialmente sobre interculturalidad y análisis de actores en el país. Entre ellos, se elaboró un análisis sobre la manera en que la sociedad urbana peruana percibe a los pueblos indígenas.

En la búsqueda de fortalecer la identidad y las capacidades de los pueblos indígenas, se trabajó con ellos en un proyecto sobre educación bilingüe intercultural en las zonas rurales del Cusco y la Amazonía, además de acciones de sensibilización frente a casos de derechos humanos para que sus líderes puedan representar a sus comunidades en este tema ante las instancias del gobierno.

“Creamos un modo en que la gente vea que son parte de una cultura, pero reconociendo al otro,” explica Nicolette Velarde, antropóloga del Centro Bartolomé de las Casas, aliado de Oxfam Internacional en este proyecto.

# Que todos tengan voz

Foto: Yanina Patricio / Oxfam



El Perú es un país que ha debido sufrir difíciles procesos sociales y políticos para entender que la gobernabilidad democrática incluye a más ciudadanos que aquellos que viven en la capital. Prueba de ello es que el 75% de las víctimas del conflicto armado pertenecía a zonas del país donde la lengua predominante no era el castellano.

Ante esta realidad desafiante, Oxfam Internacional (OI) trabaja con sus socios para lograr que el gobierno central incluya en sus decisiones las propuestas de autoridades, organizaciones sociales y población del interior del país, apostando por la descentralización efectiva del

poder, la transparencia de la gestión de los recursos, la reparación de las víctimas afectadas por la violencia interna, el ejercicio efectivo de derechos como la identidad y el impulso de mecanismos de comunicación que permitan consolidar un gobierno inclusivo y democrático.

## El poder se distribuye

El Grupo Propuesta Ciudadana (GPC), aliado de Oxfam Internacional, trabajó para fortalecer y poner en el escenario político a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. "Este es un espacio importante para proponer políticas que tengan en cuenta las particularidades de

Reunión de autoridades y pobladores del distrito de Iscuchaca (en la provincia de Anta, Cusco) para planificar el presupuesto participativo 2010.

**APORTES**

<b>Oxfam Gran Bretaña</b>	<b>\$ 366, 922</b>
<b>Oxfam América</b>	<b>\$ 5, 000</b>
<b>Oxfam Novib</b>	<b>\$ 425, 715</b>
<b>TOTAL OI:</b>	<b>\$ 797, 637</b>

***Doscientos alcaldes del país protestaron el 15 de abril en Lima por el recorte del presupuesto. Lograron recuperar 600 millones de soles para implementar proyectos programados para el 2009.***

***El valor de las políticas de comunicación para la gestión pública fue reconocido por los gobernantes de cinco gobiernos provinciales del departamento de San Martín.***

***En abril del 2009, el caso peruano de Manta y Vilca se convirtió en el primero en llegar a una corte judicial en América Latina por violaciones sexuales contra mujeres campesinas durante el conflicto armado.***

cada región. Ahora estamos más cohesionados y hay sectores del gobierno central que ya están entendiendo la importancia de escuchar a las regiones”, comenta Vladimiro Huaroc, presidente regional de la región Junín.

Del mismo modo lo hizo la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), que ha crecido en forma paulatina: de siete municipios en sus inicios, ahora cuenta con 500 en todo el país. Ha ganado un lugar en el debate de las comisiones del Congreso y diversos sectores del Ejecutivo.

“Estamos teniendo un nivel de organización más estructurado, entendemos mejor el con-

texto nacional y tenemos más capacidad para llegar al gobierno central. Antes era muy difícil”, dice Wilbert Rozas, presidente de REMURPE y alcalde de Anta, en Cusco.

Diversas organizaciones del país con las que trabaja OI están ahora en capacidad de proponer alternativas al gobierno central sobre cómo invertir y distribuir el presupuesto público teniendo en cuenta las necesidades de los ciudadanos a los que representan. La conformación de una red de más de diez organizaciones sociales en el Perú, coordinada con la Red Jubileo, es un avance importante.

En el norte del Perú se trabaja con el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) para que los municipios de la sierra de Piura, unidos por el Corredor Andino Central, reconozcan la importancia de agruparse en torno a cuencas de agua, valles o carreteras para que puedan defender sus derechos y diseñar proyectos de desarrollo de manera conjunta.

Desde el Corredor Andino Central, Carlos López, alcalde del distrito de Santo Domingo en Morropón, cuenta: “Es muy difícil para un alcalde hacer frente solo a los problemas. Si estamos juntos tenemos más fuerza para proponer a los gobiernos regionales y a las entidades cooperantes. Ahora preparamos un proyecto de agua y saneamiento que beneficiará a 95,000 habitantes de la mancomunidad”.

El apoyo a las autoridades regionales y locales también tiene como factor importante la comunicación, que se ve reflejado en el trabajo de Calandria y su aporte a la región San Martín para garantizar la gobernabilidad. Las iniciativas desarrolladas con las autoridades locales han permitido una mejor gestión y vinculación con la población para atender sus necesidades en las provincias de Lamas, Picota, Moyobamba, Rioja y San Martín. El medio principal fue la radio, debido a su gran alcance en el interior del país.

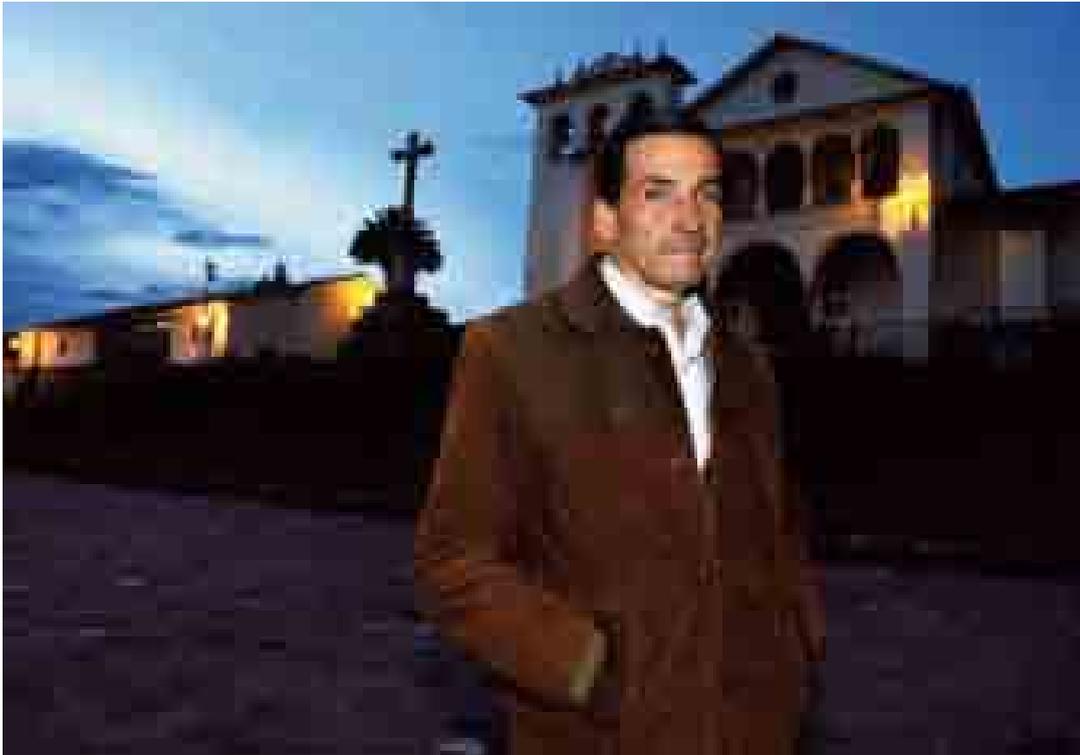
Oxfam Internacional trabaja con

organizaciones locales para:

*Contribuir al fortalecimiento de redes sociales y autoridades del interior del país para que puedan incidir en la distribución del presupuesto público y exijan al Estado transparencia en la gestión de los recursos.*

*Apoyar la elaboración de una propuesta de descentralización fiscal alternativa que incluya los puntos de vista de las autoridades regionales y municipalidades rurales.*

Fotos: Yanina Patricio / Oxfam



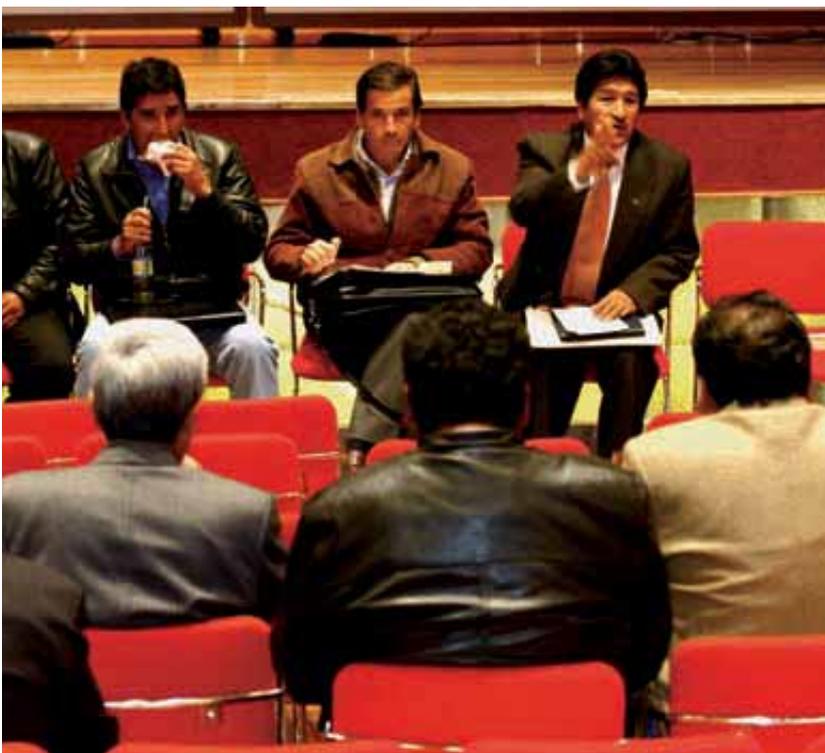
Wilbert Rozas, alcalde de la provincia de Anta, en Cusco y presidente de la REMURPE.



*Consolidar el sistema judicial para que las víctimas de la violencia encuentren justicia.*

*Enfrentar el problema de la indocumentación con la implementación de normas y políticas públicas inclusivas.*

*Fortalecer espacios de participación ciudadana para garantizar la gobernabilidad.*



Oxfam trabaja con autoridades para que puedan desarrollar proyectos que fortalezcan la descentralización.

Herminia Masgo logró recuperar su identidad gracias a la campaña de la Alianza por el Derecho Ciudadano (ADC), impulsada por Oxfam.

### **Cuestión de justicia e identidad**

El Instituto de Defensa Legal (IDL), aliado de Oxfam Internacional, logró que se judicialicen, en abril de 2009, seis casos de violaciones perpetradas contra mujeres campesinas entre 1984 y 1995 en las localidades de Manta y Vilca en Huancavelica, lo que constituye un paso adelante para el sistema judicial peruano y para las víctimas que aún no se han atrevido a demandar ya sea por ser ignoradas por el Estado, no tener recursos o ser señaladas por sus comunidades.

En el juicio al ex presidente Alberto Fujimori, IDL fue el defensor legal de las víctimas de Barrios Altos y del secuestro del periodista Gustavo Gorriti. Eugenia Lunasco, viuda de Máximo León, uno de los asesinados aquel trágico 3 de noviembre de 1991, afirma: “De alguna forma se hizo justicia. Luego de la sentencia agradecí

a los abogados porque me apoyaron no solo con el juicio, sino también moralmente durante más de 10 años”, dice en su casa de Barrios Altos, a apenas una cuadra de donde sucedió la tragedia.

Eugenia, como muchas otras personas que fueron víctimas durante el conflicto armado, no hubiera podido obtener ninguna reparación sin su Documento Nacional de Identidad (DNI), que permite ser reconocido por el Estado como ciudadano. Hoy existen muchas personas que por ser indocumentadas no pueden rehacer su vida: ni casarse, ni pedir préstamos ni reconocer a sus hijos.

Precisamente, la Alianza por el Derecho Ciudadano (ADC), de la cual Oxfam Internacional es miembro fundador, ha continuado trabajando en el último año para enfrentar el problema de la indocumentación en el Perú. Con la participación de 20 organizaciones no gubernamentales e incluso representantes del Estado, consiguió a fines de mayo de 2008 la eliminación de la libreta militar que significaba un obstáculo principalmente para la población más pobre y excluida. De esta manera, el DNI pasó a ser el único documento de identidad.

En enero de 2009, la ADC consiguió que se aprobara una ley que obliga al Estado a reponer las partidas destruidas durante un conflicto armado o en cualquier otro caso fortuito como los desastres de origen natural, lo cual beneficia a más de medio millón de personas y acorta la perniciosa cadena de la indocumentación que se hereda de padres a hijos y que no les permite acceder a una serie de derechos.

Oxfam Internacional apuesta por la participación activa de los ciudadanos en las decisiones políticas que los afectan y por el resguardo de los derechos humanos como garantía de una convivencia democrática que promueva el desarrollo sostenido y en igualdad de condiciones para todos los peruanos.

## GÉNERO

## Ellas hacen posible el cambio

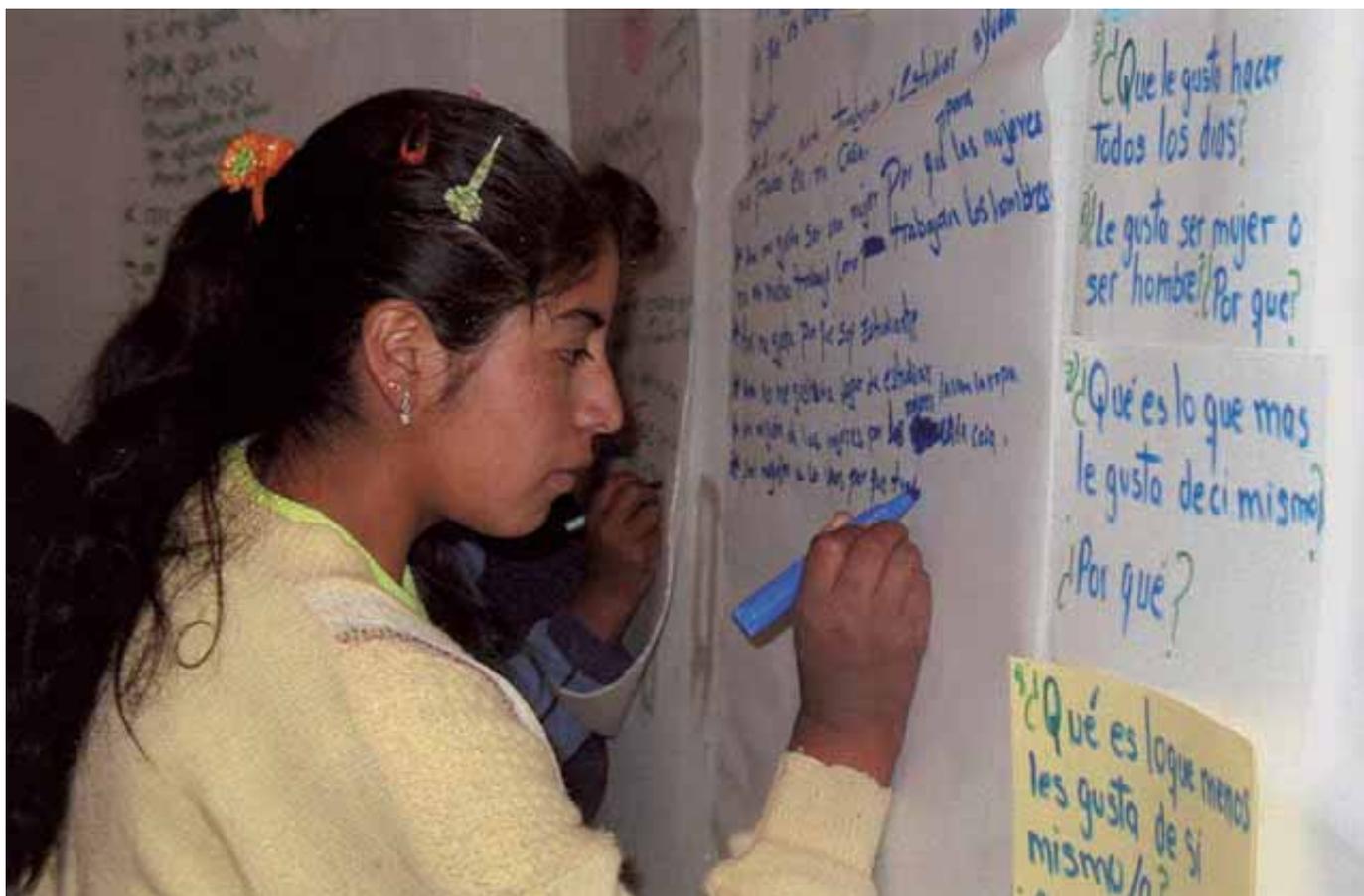


Foto: Elba Villanueva / Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

Actividades realizadas en los talleres de lideresas impulsados por el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán, con el apoyo de Oxfam.

Las mujeres suelen librar muchas batallas. Quizás una de las más arduas y largas ha sido la de hacer valer sus derechos y participar en espacios públicos que antes estaban reservados a los hombres. Oxfam Internacional (OI) promueve el enfoque de género en todas sus acciones y apoya proyectos de mujeres y sus organizaciones para conseguir relaciones de género más equitativas y justas.

Oxfam cree que la inclusión de las mujeres en la sociedad es clave para reducir la desigualdad y la pobreza. Por ello impulsa políticas públicas que incluyan a las mujeres, y apoya la labor que desarrolla el Centro de la Mujer Pe-

## APORTES

**Oxfam Novib** \$ 266, 072

**TOTAL OI:** \$ 266, 072

**Flora Tristán ha formado 113 lideresas de siete regiones del país para que diseñen proyectos y propuestas de políticas a favor de las mujeres. Estas lideresas difundieron lo aprendido a 3,390 beneficiarias.**

**El 47% de mujeres de la sierra ha sufrido maltrato físico y psicológico en manos de sus parejas; en la selva, 46%; en la costa, 38% y en Lima Metropolitana, 37%.**

**El 33.2% de las mujeres rurales pobres no sabe leer o escribir.**

**La Comisión de la Verdad y Reconciliación recogió 538 testimonios de violación sexual, de los cuales 527 tenían como víctimas a las mujeres.**

ruana Flora Tristán en regiones como Piura, Tumbes, Lambayeque, Apurímac, San Martín, Junín, Cajamarca, Cusco y Huánuco.

Como socia de OI, dicha ONG desarrolla acciones para lograr que las mujeres que viven en situación de pobreza y exclusión puedan tener el Documento Nacional de Identidad (DNI). También forman parte junto a Oxfam de la Alianza por el Derecho ciudadano (ADC), colectivo que realizó un trabajo exitoso para sensibilizar al gobierno y lograr que se facilite los trámites para que estas mujeres puedan obtener su documento y de esta forma ejercer un derecho fundamental como la identidad.

“No tenía nada, me pedían DNI para cualquier cosa: cuando estaba enferma, para la matricular a mis hijos en el colegio. Ahora que tengo mi documento lo voy a cuidar como un tesoro”, cuenta Herminia Masgo de 64 años de edad, una de las beneficiadas.

Un diagnóstico realizado por Flora Tristán en Piura reveló que un gran porcentaje de la población de los sectores rurales se encontraba indocumentado debido a que sus partidas de nacimiento tenían enmendaduras, errores ortográficos o alteraciones cometidos por los funcionarios públicos al momento de registrar y expedir los documentos. Esto les impedía tramitar su DNI y, por consiguiente, acceder a una serie de derechos, una realidad que fue evidenciada para lograr que el Estado peruano asuma su responsabilidad en el tema y no traslade los costos a los ciudadanos.

### En la política pública y en la vida diaria

En este camino de que las mujeres puedan tener voz en las decisiones que las afectan, se promovió la revisión de las políticas de Educación Sexual Integral del Ministerio de Educación. En Villa El Salvador, se contribuyó a la apertura de la Oficina de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, que fue reconocida e integrada a la estructura de la municipalidad distrital.

En ámbitos de toma de decisiones políticas, tanto a nivel regional como local, se busca fortalecer la participación de las mujeres. Por eso, existe un trabajo sostenido formando lideresas en todo el país para que ellas, a su vez, muestren a sus comunidades que también aportan en la búsqueda de su propio desarrollo.

“Se me abrió una puerta más grande para mi realización, aprendí temas nuevos y viví experiencias nuevas al compartir con otras mujeres de otros lugares. He tenido crecimiento perso-

nal, cambio de actitudes, y pérdida del miedo para hablar en público y con las autoridades”, cuenta Marilyn Borda, una lideresa cusqueña formada en las escuelas promovidas por Flora Tristán con el apoyo de Oxfam.

Calandria, otro socio de OI, también realiza una labor en ese mismo camino fomentando que se haga visible la contribución de las mujeres al desarrollo de las localidades y regiones, promoviendo iniciativas legislativas y políticas públicas que aporten a la igualdad de género en los procesos de concertación del desarrollo y descentralización.

El trabajo con perspectiva de género, como parte del objetivo de superar la inequidad, tiene un enfoque que privilegia la defensa de los derechos. Es por eso que Flora Tristán también facilita el acceso a la asesoría legal gratuita para las mujeres que así lo requieran y capacita a las mujeres de localidades del interior del país, como fue el caso de las mujeres de la Federación de Mujeres Aguarunas del Alto Marañón (FEMAAM) y la Federación Regional de Mujeres Asháninka Nomatsiguenga y Kakinte (FREMANK), que hoy se encargan en sus comunidades de orientar sobre temas de los derechos legales de las mujeres.

En los diversos temas que trabaja Oxfam Internacional, las mujeres son consideradas como actores claves. Basta mencionar en la manera en que se las involucra en la reducción de riesgos de desastres, también en la defensa de sus derechos laborales y en revelar los impactos negativos que producen en sus vidas las diversas actividades económicas. Precisamente sobre esto último, CooperAcción, aliado de Oxfam, realizó un diagnóstico que muestra cómo la actividad minera afecta a las mujeres de los pueblos aledaños a las zonas de explotación.

## Oxfam Internacional (OI) trabaja con organizaciones locales para:

*Formar lideresas que promuevan la inclusión de la mujer en espacios de toma de decisión política y para que defiendan sus derechos.*

*Encontrar soluciones al problema de la indocumentación y sus consecuencias en la vida de las mujeres.*

*Generar conciencia sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.*

*Incentivar a las mujeres a participar en organizaciones sociales y de productores para que hagan visible su aporte a la economía familiar.*



Foto: Giovanna Herrera / Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

También en el trabajo realizado con organizaciones de productores se incentiva que las mujeres participen y que se valore su papel productivo y aporte a la economía familiar. Estos son algunos de los primeros pasos para que se impulsen propuestas que promuevan el desarrollo en este sector de la población.

Marilyn Borda, una de las participantes en los talleres de liderazgo llevado a cabo en zonas rurales de Cusco.





# Anexo / publicaciones

## Agricultura

**4 Estudios sobre la palta en Ayacucho** TADEPA Lima, 2008. Una compilación de cuatro estudios que busca contribuir al conocimiento de la realidad del productor de palta en Luricocha, un distrito de Huanta en el Departamento de Ayacucho.

**Bajo la lupa. Revista mensual de análisis y propuestas N° 9 “Agricultura”** Lima, setiembre del 2008. Número dedicado a la situación de la agricultura en el Perú en el que se analiza las políticas agrarias del gobierno en el marco del alza de precios de los alimentos.

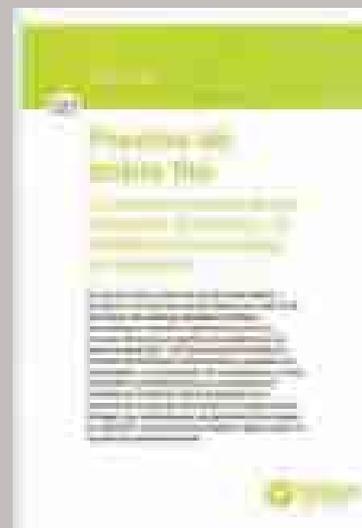
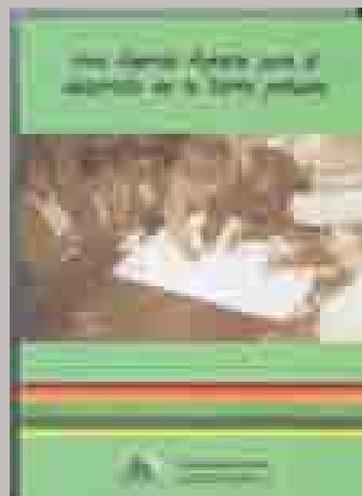
**El agua, ante nuevos desafíos: Actores e iniciativas en Ecuador, Perú y Bolivia.** María Teresa Oré (Coordinadora), Laureano del Castillo, Saskia Van Orsel y Jeroen Vos. Lima, IEP; Oxfam Internacional, 2009. Un análisis sobre los principales cambios producidos recientemente en la gestión del agua en Ecuador, Bolivia y Perú; que se debe al incremento de conflictos sociales por el agua, a los nuevos gobiernos y a reformas institucionales en relación con la gestión del recurso.

**Gestión de los recursos naturales, poder comunal y desa-**

**rollo sostenible en la sierra peruana.** Enrique Nolte, Edilberto Portugal, CEDAP. Intermón Oxfam-Comunidad de Madrid-Christian Aid-EED-Diakonia, 2008. Recuento sobre el proyecto Gestión del Desarrollo Local, que tuvo como principal acción el Pachamamanchikta Waqaychasun (Conserve-mos nuestra madre tierra), conducido por el Centro de Desarrollo Agropecuario entre el 2004 y el 2007 en Ayacucho.

**Precios de doble filo: Las crisis de precios de los alimentos: lecciones y 10 medidas para los países en desarrollo.** Oxfam Internacional, 2008. Esta publicación muestra cómo las políticas planteadas por los países en desarrollo hacen que el aumento de los precios de los alimentos no beneficie a las personas que viven de la agricultura.

**Mercado de Productores en el Campo Ferial de Huancaro.** Experiencia de la Asociación Regional de Productores Agropecuarios del Cusco (ARPAC). ARPAC, 2008. Publicación electrónica que busca sistematizar la experiencia del mercado de productores agrarios de Huancayo, llevada a cabo por ARPAC.





## Democracia y Gobernabilidad

**Análisis del Presupuesto de la función educación y cultura para los años 2008 y 2009.** Rodrigo Alvarado, Grupo Propuesta Ciudadana. Lima, 2009. Informe que revela la manera en la que se han distribuido los recursos en educación en los últimos años y analiza cómo ha evolucionado el manejo del presupuesto en el sector educativo a nivel nacional, central y local.

**La gestión del desarrollo agrario y los gobiernos regionales.** Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Lima, 2009. Compilación de estudios sobre reformas al sistema público agrario para la descentralización y el desarrollo, la gestión y propiedad del agua y la tierra en el marco de una estrategia de desarrollo del agro nacional y los impactos del TLC con Estados Unidos en este sector.

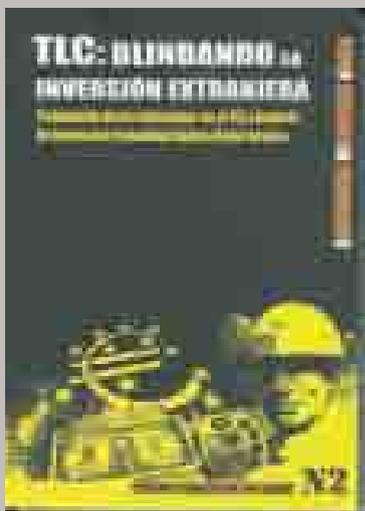
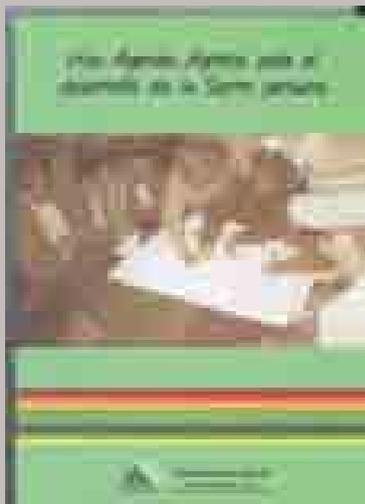
**Diagnóstico Socioeconómico del Corredor Andino Central. Mancomunidad del Corredor Andino Central Piura.** CIPCA. Piura, 2008. Un diagnóstico que analiza aspectos demográficos, el comportamiento de la población, el aspecto social, la naturaleza de la forma de producción y los principales ejes de desarrollo que articulan la integración de la Mancomunidad del Corredor Andino Central de Piura.

**Sistematización del I Encuentro de Mancomunidades y Asociaciones Municipales de la Región Piura. Balances y Perspectivas.** REMURPI – REMURPE. Piura, 2008. Esta publicación documenta este primer encuentro, que fue un espacio de diálogo, análisis y reflexión sobre la asociatividad de las municipalidades en la región.

## Comercio e Integración

**Análisis de la Institucionalidad Ambiental en los Decretos Legislativos de la Implementación del TLC Perú – EE.UU.** Alberto Barandiarán Gómez. Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE. Acción Solidaria para el Desarrollo – CooperAcción. Lima, 2008. Un análisis que muestra la inconstitucionalidad de los decretos legislativos promulgados por el Poder Ejecutivo para implementar el TLC con Estados Unidos y la ruptura de compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

**TLC: Blindando la inversión extranjera. Tratamiento de las inversiones en el TLC y Acuerdo de Asociación Comunidad Andina – Unión Europea.** Armando Mendoza Nava. Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE. Lima, 2008. El estudio da una visión del tratamiento de la inversión extranjera por parte de los países andinos, las garantías y facilidades que hasta el momento se han otorgado mediante convenios bilaterales





y multilaterales. También las perspectivas que ofrece la negociación en curso entre la Comunidad Andina y la Unión Europea.

**Vigilancia Ciudadana con enfoque de derechos de la implementación del TLC-EE.UU.** Red Peruana por una Globalización con Equidad – RedGE. Lima, 2008. Alertas informativas sobre los diferentes aspectos en los que el TLC con Estados Unidos impacta de manera negativa en la vida de los peruanos.

## Gestión de Riesgos

**Plan de Desarrollo Concertado del distrito de Independencia.** Municipalidad Distrital Independencia, Oxfam Internacional, ADRA. Lima, Independencia - 2008. Análisis sobre la situación del distrito de Independencia, las oportunidades de implementar una gestión de los riesgos de desastres que permita promover el desarrollo en el distrito limeño.

**Plan de Desarrollo Concertado del distrito de Humay.** Municipalidad Distrital Humay, Oxfam Internacional, ADRA. Humay, 2008. Un análisis de la situación del distrito de Humay, en Pisco; las variables clave del territorio, los escenarios y alternativas y los grandes ejes estratégicos de desarrollo que determinan los programas y proyectos para impulsar su proceso de desarrollo sostenible.

## Industrias Extractivas

**Análisis de los Contratos de Gas de Camisea: Lecciones aprendidas sobre cómo negociar con nuestros Recursos Naturales (Lotes 88 y 56).** César Gamboa, Vanessa Cueto, Jimpson Dávila de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Accion Ciudadana Camisea (ACC). Lima, Octubre 2008. Bellido Ediciones EIRL. El proyecto Camisea es visto como una esperanza de desarrollo, sin embargo las críticas por parte de determinados entes del Estado, ONGs, expertos, las propias poblaciones afectadas por los impactos sociales y ambientales, han generado una gran desconfianza en el proceso de negociación y en la implementación de los contratos del proyecto.

**Gasto Público y Canon en el Perú. Análisis y recomendaciones para el mejor aprovechamiento de las rentas del gas de Camisea.** Lima, Marzo 2009. Tarea. Estudio que describe y analiza las características de la inversión pública financiada con los recursos del canon gasífero en el departamento del Cusco, con especial énfasis en los distritos de Cancas, Santa Ana y Echarate. También, analiza la eficacia y la eficiencia del gasto de inversión realizado por las municipalidades seleccionadas y evalúa los efectos e impacto de los proyectos de inversión ejecutados en las condiciones de vida de las familias.

## Socios y aliados de Oxfam Internacional en el Perú

Lo más importante de las formas de trabajo de Oxfam Internacional es su relación con numerosos socios locales y aliados en el mundo.

Nuestro sincero agradecimiento a las organizaciones e individuos que hicieron posible nuestra labor en el Perú.

### Aliados en el mundo

ACCD -Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo

AECID - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Ayuntamiento de Madrid

Comunidad de Madrid

DIFID - Departamento para el Desarrollo Internacional del Ministerio Británico

ECHO – Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea

Fundación Mckinley

Generalitat Valenciana

Gobierno de Aragón

Gobierno del Principado de Asturias

Xunta de Galicia

### Socios locales

Acción Andina

Acción Por Los Niños

Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras - AVSF - CICDA

ALTERNATIVA - Centro de Investigación Social y Educación Popular

Asociación Aurora Vivar

Asociación Arariwa - Cusco

Asociación Acción Solidaria para el Desarrollo - COOPERACIÓN

Asociación Civil Prelatura de Chulucanas - DIOCESIS

Asociación Civil Labor

Asociación Cultural ATUSPARIA

Asociación de Comunicadores Sociales CALANDRIA

Asociación de Servicios Educativos Rurales - SER

Asociación Guarango

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP

Asociación Laboral para el Desarrollo - ADEC ATC

Asociación Ministerio Diaconal Paz y Esperanza

Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo - ANC

Asociación Nacional de Productores de Algodón - ANPAL

Asociación Peruana de Productores de Cacao - APPCACAO

Asociación por la Minería Responsable - ARM

Asociación Reto para el Desarrollo Sostenible - Redes

Asociación Regional de Productores Agropecuarios del Cusco - ARPAC

Asociación Pro Derechos Humanos - APRODEH

Asociación Proyección

Asociación Pukllasunchis

CARE-PERÚ

Centro de Asesoría Legal – CEDAL

Central de Comunidades Nativas Machiguenga - GECONAMA

Central de Comunidades Nativas de la Selva Central – CECONSEC

Central Interregional de Artesanos del Perú - CIAP

Central Regional Yachay Mama - CRYM

Centro de Capacitación Agro Industrial Juan Jesús Obrero - CCAIJO

Centro de Desarrollo Agropecuario - CEDAP

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP

Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas - CBC

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO

Centro de Investigación, Documentación, Educación, Asesoría y Servicios - Centro IDEAS

Centro de Investigación y Promoción Amazónica - CIPA

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA

Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

Centro de Promoción y Desarrollo Andino - CEPRODA MINGA

Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES

Comunidad Campesina de Quispillaccta - Acción Andina

Confederación Campesina del Perú - CCP

Confederación Nacional Agraria del Perú - CNA

Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral - CONAMOVIDI

Consejo Machiguenga del Río Urubamba - COMARU

Consejo de Pueblos Criadores de Camélidos del Norte de Ayacucho - COPUCNA

Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción del Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa - COPEME

Cooperativa de Servicios Múltiples «Tallán-Chusis» Ltda. Valle del Bajo Piura

Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas - CAOI

Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica - COICA

Coordinadora de Usuarios de Agua de la Sierra y Selva del Perú - CJUASSP

Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores de Comercio Justo - CLAC

Coordinadora Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería - CONACAMI

Coordinadora Regional de Comunidades Afectadas por la Minería del Cusco - CORECAMI Cusco

Convención Nacional del Agro - CONVEAGRO

Defensoría del Pueblo

Democracia y Transformación Global - DEGLO

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR

Federación de Comunidades Nativas Yine Yami - FECONAYY

Federación de Mujeres de Ica

Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú - FEMUCARINAP

Federación de Mujeres Organizadas en Centrales de Comedores Populares Autogestionarios y Afines de Lima Metropolitana - FEMOCCPAALM

Federación Nacional de Trabajadores de Mercados del Perú - FENATM

FINCA Perú

Fomento de la Vida - FOVIDA

Foro de la Micro y Pequeña Empresa del Perú - FOROMYPE.

Foro de la Sociedad Civil en Salud - FORO SALUD

FORMAIAP

Forum Solidaridad Perú

Frente Nacional de Gremios Mype del Perú - FNGMYPE

Fundación EcuMénica para el Desarrollo y la Paz - FEDEPAZ

Gobierno Regional de Junín - Bajo Urubamba

Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible - Grufides

Grupo Ecológica Perú

Grupo Propuesta Ciudadana - GPC

Instituto de Defensa Legal - IDL

Instituto de Desarrollo del Sector Informal - IDESI

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

Instituto de Gestión del Agua y Ambiente en Cuenca Espacio de Desarrollo - IGEACED

Junta Nacional del Café - JNC

Mennonite Economic Development Associates - MEDA

Municipio provincial de Espinar Cusco

Municipalidades distritales y provinciales de la Cuenca del Río Perené - Selva Central

Perú Support Group

Programa Laboral de Desarrollo - PLADES

Red de Acción en Agricultura Alternativa - RAAA

Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE

Red Jubileo Perú

Red Peruana por una Globalización con Equidad - RedGE

Red Puentes

Seguimiento Análisis y Evaluación para el Desarrollo - SASE

Seminario Permanente de Investigación Agraria - SEPIA

Servicios Educativos, de Promoción y Apoyo Rural - SEPAR

Servicios Educativos El Agustino - SEA

Sociedad Nacional del Ambiente - SNA

Soluciones Prácticas – ITDG

Taller de Promoción Andina - TADEPA

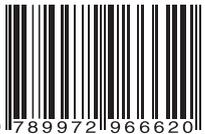
The International Alpaca Association - IAA

The Mountain Institute





ISBN 978-9972-9666-2-0



9 789972 966620



Director Ejecutivo: Jeremy Hobbs  
Coordinador Regional: Gonzalo Delgado  
Coordinador Nacional: Frank Boeren

Oxfam Internacional es una confederación de trece organizaciones que trabajan juntas en más de cien países con el objetivo de encontrar soluciones definitivas a la pobreza y la injusticia.

<http://www.oxfam.org/es>

