

Preservando la Gobernabilidad Democrática: Un análisis de las Oficinas de Resolución de Conflictos 2000-2014

Andrea Orellana Alvarez
Grupo de Investigación sobre el Estado en el Perú (GICEP)
Pontificia Universidad Católica del Perú
andrea.orellana@pucp.pe

Resumen

Este trabajo analiza el período 2000 - 2014, que comprende la caída del régimen fujimorista y el regreso de gobiernos democráticos al país. Esta periodización resulta importante para explicar el fenómeno de respuesta estatal frente a los conflictos sociales, en tanto a partir del año 2000 y el regreso de gobiernos democráticos, la problemática comienza a tomar una posición en la agenda estatal y consecuentemente se empiezan a dar esfuerzos de presentar una estrategia de gestión y resolución de conflictos.

Este trabajo además propone una división de cuatro etapas de esta respuesta estatal. Estas etapas que no corresponden ni a los períodos presidenciales ni a la denominación de las oficinas de resolución de conflictos, están definidas por factores que produjeron cambios significativos entre una etapa y otra. Asimismo el texto explica cada uno de estos factores y en qué medida propiciaron estos cambios.

La investigación recoge información de diversas fuentes teóricas así como la recopilación de entrevistas a funcionarios que se desempeñaron a lo largo de este periodo, en cada una de las etapas. De esta manera podemos exponer la respuesta del estado frente a los conflictos sociales, cuáles han sido y son las estrategias utilizadas para tratar la problemática y sobre todo cuales son los factores que generan un cambio en la función de gestión y resolución de conflictos.

“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”

Introducción

Este artículo busca analizar la respuesta del estado peruano a los conflictos sociales, tomando como enfoque a la Presidencia de Consejo de Ministros y la atención que se dio a la problemática desde este ministerio; asimismo, busca brindar algunas ideas sobre las razones que motivaron al estado para responder a este fenómeno y cuáles han sido los cambios producidos en el tipo de respuesta institucional frente a los conflictos.

El Perú es un país aún inexperto en manejar un gobierno democrático. En la década de 1990 el gobierno del país estuvo bajo un régimen autoritario presidido por Alberto Fujimori, durante este periodo se reprimieron una serie de manifestaciones sociales que se expresaban en contra de las acciones del gobierno. Tras la caída de este régimen el país atravesó una transición democrática que permitió la emergencia de diversos conflictos sociales, antes contenidos.

Podemos ver que la problemática de los conflictos sociales y su relación con la preservación de la gobernabilidad democrática nos llevan inmediatamente a pensar en la capacidad institucional del estado para responder a estas demandas. De esta manera partimos de definir que las instituciones estructuran el juego estratégico alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no constituyen el juego mismo (Subirats y Gomà 1999), y que en la medida en que sistemáticamente producen determinados resultados (una política pública), pueden ser cambiadas con el propósito de producir otros resultados. Según Repetto estas políticas públicas llevan a que los actores pueden tener preferencias por determinadas instituciones; pero esta transición entre preferencias no es ni automática, ni directa. Esto se debe principalmente a tres aspectos: “primero, los recursos necesarios para realizar un cambio institucional son importantes; segundo, la expectativa de vida de las instituciones es mayor que la de los resultados y estrategias; y tercero, la mayor duración institucional extiende el espacio de incertidumbre acerca de los verdaderos resultados que generará a largo plazo” (Repetto 2004: 12).

Para entender mejor la respuesta del estado peruano frente a la conflictividad social es pertinente definir que la capacidad estatal, se refiere a “la sola posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas” (Oszlak 1992:14). Dentro de este concepto es importante diferenciar la capacidad administrativa de la capacidad política, que como explicaré la conjunción de ambas conforman la capacidad estatal.

En primer lugar la “capacidad administrativa” entiende la habilidad de los estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios; así Sikkink la entiende como “eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales” (Sikkink 1993:21). Dentro de esta se resaltan los factores organizativos, procedimientos para con los recursos humanos, que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón (Repetto 2004:14). Asimismo Geddes asocia la capacidad administrativa a los méritos de los equipos burocráticos y la calidad del sistema de reglas de juego que estructuran su vínculo con la dirigencia política (Geddes 1994).

Por otro lado tenemos la “capacidad política” que se refiere a “la capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera

pública” (Repetto 2004:16). De esta manera la capacidad política se asocia a “los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas” (Repetto 2004:16). Alonso remarca la necesidad de no limitar el análisis de las capacidades sólo a la dimensión técnico-administrativa, incorporando una aproximación que dé cuenta de la lógica de constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción público (Alonso 2001).

Podemos decir entonces que la “capacidad estatal” depende de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos, además de también del tipo de interacción política. “Esta última debe estar enmarcada por ciertas reglas, normas y costumbres que establezcan los actores del Estado y el régimen político y su relación con los sectores socioeconómicos y el contexto internacional”. Estos acuerdos proporcionan condiciones necesarias para preservar niveles adecuados de gobernabilidad, en la medida que pueden prevenir de mejor manera el comportamiento de los distintos actores sociales (Repetto 2004: 18).

Esta nueva función informal de atención de conflictos que se había creado, no tuvo ningún soporte institucional sino hasta el año 2004 en el que se creó la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS), como una “unidad que articula el análisis de la conflictividad social, el análisis estratégico, con la prevención de conflictos sociales”. Esta unidad fue el primer intento estatal de responder a la problemática de la conflictividad social. Hacia el año 2006 La UAEPCS pasa a denominarse Unidad de Análisis de Conflictos (UAC), con fuerte énfasis en lo operativo. En el 2010 se crea un órgano técnico especializado, directamente dependiente del presidente del Consejo de Ministros: la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS), que elabora y aprueba lineamientos y estrategias para la gestión de dichos conflictos, en el ámbito nacional. Finalmente en julio del 2012, a partir de la OGCS se crea la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS 2013:15).

Esta problemática de los conflictos sociales en nuestro país, es constantemente abordada por los científicos sociales, ya sea desde un enfoque crítico y descriptivo como desde el planteamiento de alternativas que ayuden a lidiar y a disminuir esta problemática. Es en este último punto qué hacemos énfasis sobre los esfuerzos que desde el estado se generan como propuestas para enfrentar la problemática, enfatizando el estudio de los cambios que se han realizado para lidiar con estos problemas y la capacidad de reacción del Estado frente a estos desafíos.

1. El reto

Tras la caída del régimen de Alberto Fujimori en el año 2000 y su posterior renuncia al cargo de presidente, debido a escándalos de corrupción evidenciados por los “Vladivideos”. La presidencia del Perú fue asumida temporalmente por Valentín Paniagua, comenzando así un proceso de transición democrática. Este gobierno transitorio significó el fin de un régimen autoritario que se había mantenido en el poder más de diez años. Como indica Elaine Ford, este gobierno de transición se enfrentaba a tres preocupaciones: 1) Retornar al sistema democrático, 2) Garantizar un proceso electoral libre y transparente, y 3) Mantener una economía estable (Ford 2004:147).

Después de ocho meses de gobierno, Paniagua entrega la presidencia a Alejandro Toledo quien fue el candidato vencedor de las elecciones. Este cambio hacia un régimen democrático, enfrentó varias dificultades tales como la herencia de la corrupción institucionalizada en el régimen fujimorista y también las crecientes protestas y demandas sociales. Este contexto de transición democrática brindó un escenario propicio para el “destape” de muchas demandas y conflictos que se gestaron durante el período de implementación del neoliberalismo, pero que fueron eficazmente contenidos por el fujimorismo, mediante negociaciones con los actores o fuertes represiones frente a cualquier tipo de protesta (Pajuelo 2004: 58).

Esta problemática se vio reforzada por circunstancias como el incremento del precio de los minerales a partir del año 2002, lo cual produjo el aumento de la actividad minera en el país y con ella los conflictos sociales fueron en aumento; otra circunstancia que favoreció la reactivación de protestas fue del proceso de descentralización.

En el año de 1993 se promulgó una nueva Ley General de Minería y la nueva Constitución Política, “que terminaron de consolidar las reformas y el escenario favorable para las inversiones en las industrias extractivas” (De Echave 2007: 4). Gracias a esta legislación y la apertura a la inversión extranjera, el Perú se ha convertido en el mayor productor mundial de plata y es también destacado en la producción de cobre, zinc y oro, entre otras materias primas. “Este ascenso de la inversión, combinado con el ascenso más reciente de los precios de los minerales, ha proporcionado sin duda un bienvenido impulso a la economía peruana, que se expandió en más del 10% en el primer semestre de 2008, por encima del 9% de 2007, que ya era su mayor ritmo de crecimiento en más de una década” (ICMM 2008: 1).

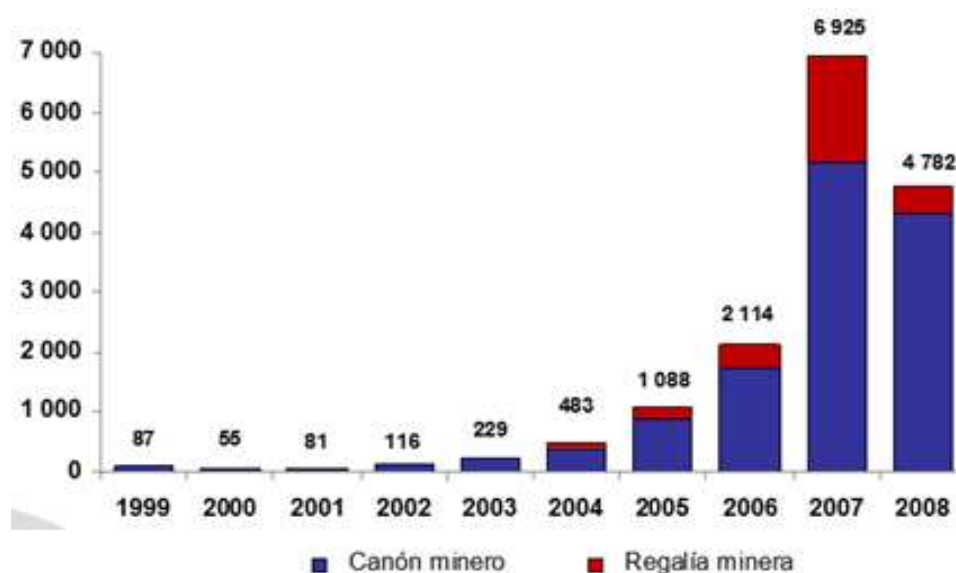
Gráfico 1.1. Cotización promedio anual de precio de los minerales

| Cotización promedio anual | | | | | | |
|---------------------------|-------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-------------|
| | COBRE | ORO | ZINC | PLATA | PLOMO | ESTAÑO |
| | Ctvs.USS/lb | US\$/OzTr | Ctvs.USS/lb | US\$/OzTr | Ctvs.USS/lb | Ctvs.USS/lb |
| 1995 | 133.18 | 384.52 | 46.78 | 5.19 | 28.62 | 281.82 |
| 1996 | 104.14 | 388.25 | 46.52 | 5.19 | 35.12 | 279.62 |
| 1997 | 103.28 | 331.56 | 59.75 | 4.89 | 28.32 | 256.09 |
| 1998 | 75.02 | 294.48 | 46.46 | 5.54 | 23.98 | 251.3 |
| 1999 | 71.32 | 279.17 | 48.82 | 5.25 | 22.8 | 245.07 |
| 2000 | 82.24 | 279.37 | 51.16 | 5 | 20.59 | 246.57 |
| 2001 | 71.6 | 271.23 | 40.17 | 4.39 | 21.6 | 203.4 |
| 2002 | 70.74 | 310.13 | 35.32 | 4.63 | 20.53 | 184.18 |
| 2003 | 80.7 | 363.62 | 37.54 | 4.91 | 23.36 | 222.03 |
| 2004 | 129.99 | 409.85 | 47.53 | 6.69 | 40.21 | 383.13 |
| 2005 | 166.87 | 445.47 | 62.68 | 7.34 | 44.29 | 334.84 |
| 2006 | 304.91 | 604.58 | 148.56 | 11.57 | 58.5 | 398.29 |
| 2007 | 322.93 | 697.41 | 147.07 | 13.42 | 117.03 | 659.47 |
| 2008 | 315.51 | 872.72 | 85.04 | 15.01 | 94.83 | 839.6 |
| 2009 | 233.52 | 973.62 | 75.05 | 14.68 | 77.91 | 615.83 |
| 2010 | 342.28 | 1,225.29 | 98.18 | 20.19 | 97.61 | 926.63 |
| 2011 | 400.2 | 1,569.53 | 99.5 | 35.17 | 108.97 | 1,183.96 |
| 2012 | 360.55 | 1,669.87 | 86.35 | 31.17 | 93.54 | 958.08 |
| Julio 2013 | 312.66 | 1,286.72 | 83.27 | 19.71 | 92.91 | 888.53 |

Fuente: PricewaterhouseCoopers 2013

En el año 2002, durante el gobierno de Alejandro Toledo, se comienza un proceso de descentralización en el Perú, mediante una reforma constitucional del Capítulo XIV sobre descentralización de la Constitución de 1993. En esta reforma, se reitera la división territorial del país en regiones, departamentos, provincias y distritos, pero sin embargo no se crea ninguna región. “Asimismo, dicha reforma constitucional confirma la autonomía política, económica y administrativa de las regiones, define a sus órganos y autoridades, como la Presidencia y los Consejos Regionales y establece la elección de tales autoridades por sufragio directo por un período de cuatro años” (Vega 2008:07). Esta ley permitió establecer competencias y las bases del régimen económico de las regiones, asignándoles transferencias de recursos fiscales del gobierno central hacia los gobiernos regionales, por conceptos de canon, que es el impuesto a la renta de empresas dedicadas a la explotación de riquezas naturales y recursos por concepto del Impuesto de Promoción Municipal (Vega 2008: 20-21).

Gráfico 1.2. Transferencias de canon minero y regalías mineras (en millones de soles)



Fuente: MEF

Como podemos ver en el gráfico 1.2 se tuvo un incremento sostenido en las referidas transferencias, que empieza en el año 2005, cuando entra en vigencia la Ley de Regalías Mineras. De la misma manera en el año 2006 e incrementaron las transferencias del gobierno central, esto debido al incremento en el precio de los minerales, los cuales, en promedio, subieron casi un 80% en el 2004, casi un 25% en el 2005 y casi un 50% en el 2006.

2. La respuesta al fenómeno

Junto a esta creciente inversión se fueron aumentando las expectativas populares en cuanto a que este auge minero debería traducirse en un desarrollo económico de base mucho mayor. Frente a este reciente descontento el estado peruano se ve en la necesidad

de enfrentar esta problemática. Durante el período de Toledo se dieron tres grandes conflictos: El Arequipazo en el 2002, Tambogrande en el 2003 y el cerro Quilish en el 2004; “en ninguno de los casos el gobierno pudo adelantarse a los hechos y prever el desencadenamiento de los conflictos y lo que resultó más grave aún, una vez que esto ocurrió, tampoco hubo iniciativas sólidas para gestionarlos adecuadamente, negociar acuerdos o forjar alianzas que permitieran cambiar el curso de los acontecimientos” (ONDS 2013: 10).

Debido a las reacciones diversas que traía la descentralización y el aumento del precio de los minerales, la respuesta estatal siguió una lógica informal, en la que se intervenía caso a caso, “con frecuencia con alternativas que no podían trasladarse de un conflicto a otro” (Grompone 2005:89). De esta manera, quien llevaba la batuta por parte del Estado, usualmente encabezando mesas de diálogo o procesos de negociación, era el Presidente del Consejo de Ministros (Awapara 2010:28).

Para entender de mejor manera la existencia de estas situaciones en un contexto como el antes ya mencionado, considero importante precisar algunos conceptos teóricos que nos permitan aproximarnos a entender cómo ha ido reaccionado el estado frente a estos nuevos desafíos; de esta manera precisaremos los conceptos de gobernabilidad democrática y capacidad del estado para transformar conflictos sociales.

2.1 Gobernabilidad democrática, el ideal del estado

En el caso de los conflictos sociales encontramos la necesidad de transformarlos de manera democrática y de construir consensos cumpliendo con el Estado de Derecho y siguiendo las reglas planteadas por el orden constitucional. De esta manera tomamos el concepto de Gobernabilidad Democrática, entendida como aquellas:

“Condiciones substantivas/materiales de ejercicio del poder y de legitimidad del estado y de su gobierno derivados de su postura delante de la sociedad civil y del mercado, es decir: la capacidad que tiene la autoridad política para agregar los múltiples intereses dispersos por la sociedad para presentarles un objetivo común para el corto, medio y largo plazo. La fuente u origen principal de la Gobernabilidad son los ciudadanos, la ciudadanía organizada y el ‘equipamiento institucional’ de cada país” (Carvalho 2003).

Al entender la importancia que la gobernabilidad democrática tiene para el estado vemos que el surgimiento de conflictos sociales puede representar problemas para ejercer esta gobernabilidad, ya que como nos dice Olvera esta gobernabilidad hace alusión a la necesidad imperiosa de incluir la participación ciudadana efectiva en el diseño de políticas públicas y el control gubernamental (Olvera 1999) por lo que muchos conflictos sociales no facilitan esta participación ciudadana en cooperación con el estado. Esto puede deberse a un manejo ineficiente de conflictos sociales por parte del estado ya que como señala Prats la gobernabilidad “es compatible con el conflicto siempre que se trate de un tipo de conflicto capaz de resolverse dentro de las reglas y procedimientos convenidos y cumplidos por los actores estratégicos” (Prats 2001:121). El autor explica esta compatibilidad en tanto que el conflicto permite entender la dinámica de las reglas, procedimiento o fórmulas dentro de un sistema sociopolítico, por ejemplo si estas reglas se adaptan de manera más eficiente a estas demandas mayor será el grado de procesamiento de los conflictos, mejor el aprendizaje colectivo y el desarrollo incremental de nuevas fórmulas por lo tanto mayor la calidad de la gobernabilidad existente (Prats 2001:130).

Este proyecto de gobernabilidad democrática aún es una meta para los sistemas políticos latinoamericanos, más aún en el tema de administración de los recursos naturales; por ejemplo Rivas nos dice que para Ecuador, como para los otros países amazónicos, “parecería que la política de hidrocarburos es labor exclusiva de los estados y sus secretarías, las cuales, a su vez, son influidas por intereses económicos locales y transnacionales que no posibilitan la apertura del sector a la participación social y el control social” (Rivas 2005:104), por ello podemos decir que la gobernabilidad de un estado “depende de la capacidad política de una sociedad para procesar sus conflictos sin desmedro de su institucionalidad y produciendo estabilidad” (PNUD 2011:30).

3. Características de la respuesta estatal frente a los conflictos

Para estudiar y entender el proceso que tiene la respuesta del estado frente a los conflictos es importante analizar cada una de las oficinas que se dieron durante los últimos años tras la caída del régimen fujimorista, durante este período podemos ver que gracias a ciertos cambios cada una de estas oficinas fortalecía la respuesta del estado frente a la problemática de la conflictividad social.

A partir de la descripción de cada una de las oficinas de gestión de conflictos que ha existido en la PCM, encontramos características como el presupuesto asignado, la cantidad de personal que manejaban y las funciones que estas desempeñaban lo cual nos lleva a plantear un análisis sobre cómo se desarrolló la respuesta estatal frente a los conflictos sociales. De esta manera un primer análisis recae sobre el monto de presupuesto que estas oficinas tenían asignado, en este caso no solo veremos la cantidad, sino también la fuente que proveía este recurso. Por otro lado y ligado al punto anterior tenemos la cantidad de trabajadores con el que contó cada oficina, en este caso resulta importante resaltar esta característica para ver cuánta era la importancia dada al trabajo en esta oficina. Finalmente se resalta el tema de las funciones asignadas para cada oficina, ya sea a nivel de lineamientos internos o desde la normativa bajo la que se manejaba.

Trataremos de graficar los aspectos señalados, los cuales serán utilizados para el análisis y el desarrollo de este trabajo por medio del siguiente cuadro:

Gráfico 3.1 Características de las oficinas de conflictos

| Oficina | Siglas | Período | Número de Trabajadores | Presupuesto Anual* | Apoyo de la Cooperación Internacional | Número de Conflictos (al fin de periodo**) |
|--|--------|-----------|------------------------|--------------------|---------------------------------------|--|
| Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales | UAEPCS | 2004-2006 | 7 | S/. 1'008,000 | SI | 100 |
| Unidad de Analisis de Conflictos/ Secretaria de Coordinación | UAC | 2006-2010 | 10 | S/. 1'200,000 | SI | 267 |
| Oficina de Gestion de Conflictos Sociales | OGCS | 2010-2012 | 15 | S/. 2'500,000 | SI | 243 |
| Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad | ONDS | 2012-2014 | 40 | S/. 5'000,000 | SI | 211 |

Fuente: Elaboración propia

**Presupuesto anual aproximado*

***Cifras obtenidas de los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo en base al último mes de cada etapa*

Como podemos observar en el cuadro, a lo largo de nuestro periodo de estudio han existido 4 oficinas de gestión de conflictos, una de ellas la Unidad de Análisis de Conflictos pasó a ser una función de la Secretaría de Coordinación pero podríamos decir que continuó siendo la misma oficina, como veremos en la explicación más adelante.

La identificación de estas características me lleva a proponer cuatro etapas de estudio de la respuesta estatal frente a los conflictos sociales; cabe resaltar que estas cuatro etapas no coinciden ni con los periodos presidenciales ni con las oficinas de conflictos; esta división es más bien mi propuesta de estudio y análisis de la respuesta del estado peruano frente a la conflictividad social, ya que resulta importante abarcar todo nuestro periodo de estudio como una fase de transición y consolidación de la democracia y así observar cual ha sido el comportamiento exacto del estado frente a esta problemática.

De esta manera he dividido este periodo en cuatro etapas de estudio de la respuesta estatal frente a los conflictos. Cada una de estas etapas consigna un lapso de tiempo determinado y las oficinas que funcionaron dentro de cada etapa:

- 1) Invisibilidad del Problema - No existía oficina
- 2) Primera Respuesta Estatal – Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS)
- 3) Descentralizando la Gestión de Conflictos – Unidad de Análisis de Conflictos (UAC)
- 4) Institucionalizando la Gestión de Conflictos – Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS) y la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS)

Gráfico 3.2 Etapas de la respuesta estatal frente a los conflictos



Fuente: Elaboración propia

El estudio de la respuesta estatal frente a los conflictos, dividido en estas cuatro etapas nos permite ver los cambios significativos producidos a lo largo de este periodo, no se trata de ver sólo un cambio de denominación sino ver el cambio interno, estructural de estas oficinas y así ver como el estado peruano ha concebido el problema de la conflictividad social, cuál ha sido la atención puesta en el tema, qué herramientas ha utilizado para enfrentar la problemática y como viene fortaleciendo su labor de gestión de conflictos

3. 1. Etapa 1: Invisibilidad del Problema

A partir de la caída del régimen fujimorista la protesta social en el Perú empezó a cobrar mayor énfasis en la remoción de alcaldes y regidores, “los principales reclamos de la población en cuanto a la gestión pública local tuvieron que ver, en este período, con decisiones administrativas o judiciales; con supuestas o reales irregularidades en el manejo de recursos económicos; y con reclamos por gestiones no transparentes” (ONDS 2013:7).

Posterior a esto, el gobierno de Toledo se enfrentaba a varias dificultades tales como la herencia de la corrupción institucionalizada y también las crecientes protestas y demandas sociales. Estas demandas respondían a un consenso producido tras la caída de Fujimori entre la clase política, los gremios, el empresariado y la ciudadanía en torno a la importancia de la promoción de la defensa de los valores democráticos. De la misma manera el gobierno de Toledo intentaba incentivar la democratización lo cual se tradujo en la reactivación de movimientos de protesta importantes (regionales y de algunos gremios), sin embargo el gobierno no tenía la capacidad de actuar en los momentos que las masas salían a protestar (Ford 2004:150).

Una de las protestas más fuertes en este periodo es la que se produjo en el 2002 después de que Toledo anunciara la privatización de las empresas eléctricas arequipeñas EGASA y EGESUR. Esta medida desencadenó protestas violentas de la población que incluso llevaron a denominar a este conflicto como “El Arequipazo”.

En este conflicto se resalta hecho como la mala información del entonces prefecto Luis Gutiérrez Cuadros al presidente Toledo, asegurando que los que protestaban eran unos cuantos, esto atizó el conflicto social. Los ministros emitieron frases ofensivas, dejando entrever que los arequipeños eran unos ignorantes y que el reclamo era muy reducido (La República 2012). Finalmente el diálogo se produjo en el colegio San José, se firmó un acta que puso fin al “Arequipazo”. Se dejó sin efecto la privatización y el gobierno de Toledo pedía disculpas por las agresiones verbales de sus ministros.

Al igual que el Arequipazo el gobierno de Toledo enfrentó diversos problemas como el asesinato del alcalde de Ilave, conflictos laborales entre otros. Por otro lado también tenemos el conflicto en Tambogrande con la empresa Manhattan en Piura quienes comienzan sus trabajos de exploración en 1999.

Cuando Alejandro Toledo asume la presidencia del país tenía como objetivos fundamentales reducir la pobreza, mejorar la educación, descentralizar el estado y mantener la disciplina fiscal. “La condición sine qua non de gobernabilidad, en aquel momento era mantener los equilibrios macroeconómicos y recuperar el crecimiento económico para luego encarar el problema de la pobreza, la educación, la salud y la infraestructura” (Gonzales de Olarte 2007). Al tener estos objetivos como prioridades, la problemática de los conflictos sociales no era visibilizada por el estado. Los diferentes ministerios estaban concentrados en reorganizar cada una de sus instituciones, así como garantizar su asignación presupuestaria. Es así que esta invisibilidad de la problemática de la conflictividad social en el país queda de manifiesto y más explícitamente vemos como dentro del estado no existía ninguna oficina, unidad o comisión que se encargara de enfrentar esta creciente problemática.

3.2. Etapa 2: Primera Respuesta Estatal

En esta etapa tenemos la primera oficina encargada de los conflictos sociales que se crea en la PCM. Como vimos en la primera etapa tanto el gobierno de transición con el gobierno de Alejandro Toledo enfrentaron protestas y conflictos sociales, que llevaron al gobierno a crear la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS) en el año 2004, como un intento desesperado e inmediato para atender a la creciente problemática de la conflictividad social.

En el año 2002 se suscribió el Acuerdo Nacional, este acuerdo es un conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. De esta manera las actividades de la UAEPCS debían articularse en la PCM con las actividades del Acuerdo Nacional, sobre todo con la cuarta política de Estado (primer bloque sobre “Democracia y Estado de derecho”), que busca promover la institucionalización del diálogo y la concertación. Por ello, se la adscribe a la Oficina de Coordinación Intergubernamental (OFICIN) de la PCM.

La UAEPCS contaba con un número total de 7 funcionarios y un presupuesto anual aproximado de S/. 1 008 000 que eran cubiertos en su totalidad gracias a un proyecto de cooperación internacional canalizado mediante el PNUD; cabe resaltar que este presupuesto cubría exclusivamente los salarios de los trabajadores de la unidad. Estas características nos dejan ver que si bien es cierto existía interés del estado por responder a los conflictos sociales esta era solo una respuesta apresurada que no contaba con la estructura institucional clara además que el interés aún era limitado, el hecho de que el presupuesto haya sido asignado por un cooperante y no se haya destinado recursos del estado nos deja ver este bajo interés en la problemática.

Entre las funciones que tenía asignadas esta unidad estaba la relacionada con la generación de información sobre los diversos conflictos que se presentaban en el país, de esta manera la unidad tenía que realizar el recojo de información de ámbito local, priorizando las zonas afectadas por la violencia interna. Un primer programa piloto se aplicó en Ayacucho; luego, en una segunda fase, se hicieron intervenciones en Cajamarca y Cusco. En la primera etapa piloto del proyecto se elaboró un mapa de conflictividad del departamento de Ayacucho, y se iniciaron los análisis de Cusco y Cajamarca. Sus principales aportes fueron visibilizar la temática y ponerla en la agenda del Poder Ejecutivo, así como diseñar herramientas para abordar la conflictividad como un fenómeno complejo y multidisciplinario (ONDS 2013: 16-17).

En el año 2005 esta unidad fue transferida al CEPLÁN (DS 056-2005-PCM), que aprobó su reglamento; allí pasó a llamarse Unidad de Análisis de Conflictos, adscrita al área de Estudios y Análisis Prospectivo, dentro del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Esto agregó algunas funciones a las ya desempeñadas por la UAEPCS. La unidad debía estar integrada a un sistema de alerta temprana que permitiría desarrollar un rol preventivo, cuyo objetivo final era “la incorporación de un planeamiento estratégico sensible a conflictos en el sector público” (ONDS 2013: 18). Finalmente debido a diversas dificultades como a la debilidad institucional y la creciente conflictividad social hicieron que esta unidad retornara a ser parte de la PCM.

Analizando las funciones que tenía esta unidad vemos que eran bastante limitadas; además de ser analíticas y teóricas, ya que sus principales acciones tenían que ver con el recojo de información sobre los conflictos más no se trabajó en mecanismos ni acciones que puedan presentar algún tipo de resolución a los conflictos sociales. De la misma manera retornando a los criterios utilizados para clasificar esta etapa, vemos como tanto la escasez de funcionarios, además de contar con un presupuesto bajo que solo cubría los sueldos de sus trabajadores, no permitió establecer una respuesta mucho más activa y formal para contener los problemas que generaban los conflictos sociales; a estas dificultades debemos añadir que el presupuesto que tenía esta unidad era provisto completamente por la cooperación internacional, lo cual no deja ver un verdadero interés por parte del estado para enfrentar esta problemática y más bien nos dejaría entender que la creación de la UAEPCS puede haber sido solo un intento desesperado y apresurado por frenar la creciente conflictividad social.

Entre los principales aportes que dejó esta etapa tenemos que se visibilizó la temática y se puso en la agenda del Poder Ejecutivo, así como el diseño de herramientas para abordar la conflictividad como un fenómeno complejo y multidisciplinario. Por otro lado las actividades que desarrolló esta oficina fueron el recojo de información de ámbito local, priorizando al inicio las zonas afectadas por la violencia interna. Un

primer programa piloto se aplicó en Ayacucho; luego, en una segunda fase, se hicieron intervenciones en Cajamarca y Cusco.

3.3. Etapa 3: Descentralizando la Gestión de Conflictos

En esta etapa consideramos a una oficina en dos momentos, esta era la Unidad de Análisis de Conflictos (UAC), que en un inicio estaba adscrita al CEPLAN para luego pasar a ser adscrita a la Secretaría de Coordinación de la PCM. En el 2005 la UAPECS fue transferida al CEPLÁN (DS 056-2005-PCM), que aprobó su reglamento; allí pasó a llamarse Unidad de Análisis de Conflictos, adscrita al área de Estudios y Análisis Prospectivo, dentro del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Esta transferencia agregó funciones a dicha oficina, según el decreto supremo la UAC tenía como funciones principales: a) Acopiar la experiencia acumulada por centros académicos y de investigación; c) Establecer una red de comunicación conformada por líderes de opinión regionales y locales comprometidos con la gobernabilidad democrática; d) Emitir recomendaciones a la presidencia del consejo de ministros a través de su oficina de coordinación intersectorial para el tratamiento estratégico de la conflictividad en el contexto de la gobernabilidad democrática. (DS 056-2005-PCM).

Posteriormente en el 2006 se conforma la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, encargada de coordinar las acciones necesarias para la prevención y atención de los conflictos; así como de proporcionar al Presidente del Consejo de Ministros la información y asesoría para la implementación de estrategias, políticas y acciones que anticipen, prevengan y contribuyan a resolver situaciones de riesgo o amenaza a la gobernabilidad democrática (DS 380-2006-PCM). Esta comisión debía estar integrada por un representante de la PCM, quien lo presidiría; un representante del Ministerio de Energía y Minas; un representante del Ministerio del Interior; un representante del Ministerio de Agricultura; un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; un representante del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA); un representante del Ministerio de Salud; un representante de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA); y un representante del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

A su vez esta comisión le otorga las funciones de: a) Proponer un Plan de Acción y Ejecución de las acciones necesarias para la prevención y atención de los conflictos sociales; b) Analizar la información recibida y proponer formas de actuación en materia de conflictos sociales; y c) Asesorar en materia de prevención de conflictos sociales, desplazándose a los lugares en que se requiera su presencia, en los casos que resulte necesario (DS 380-2006-PCM).

La UAC unidad tenía dentro de sus funciones establecer una red de comunicación conformada por líderes de opinión regionales y locales comprometidos con la gobernabilidad democrática, de la misma manera se debía asesorar en materia de prevención de conflictos sociales, desplazándose a los lugares en que se requiera su presencia, en los casos que resulte necesario (DS 380-2006-PCM). Tanto el surgimiento de conflictos como el trabajo que venía realizando esta oficina dejó ver la necesidad de fortalecer la función estatal para abordar los conflictos.

Según la entrevista con Manuel Figueroa, secretario de coordinación durante el periodo 2007 – 2011, la necesidad de trabajar conjuntamente con otras instituciones el tema de la gestión de conflictos, se vio impulsado por un lado a que las regiones iban teniendo mayor autonomía gracias al proceso de descentralización y el aumento de conflictos sociales dejaba ver la necesidad de dotar de capacidades a los gobiernos locales y regionales para que pudieran gestionar estas demandas, ya que muchos de estos problemas eran de competencia regional; además se necesitaba “descongestionar” al gobierno central, ya que su capacidad de respuesta frente a los conflictos estaba notablemente saturada (Figueroa 2014).

Una de las principales acciones realizadas en este periodo además de la conformación de la comisión multisectorial fue el establecimiento de las “mesas de diálogo” y la firma de actas de compromiso como principales mecanismos para solucionar los conflictos y lograr que los manifestantes depusieran medidas de fuerza. Por otro lado podemos resaltar el establecimiento formal de la prevención y el manejo de conflictos como una función de la PCM. Esto permitió disponer de recursos ordinarios del presupuesto público. El proyecto incluyó la publicación de manuales de capacitación para prevención y manejo de conflictos socioambientales, la guía metodológica de un sistema de alerta temprana (SAT) y un manual de gestión municipal de conflictos para el buen gobierno local.

3.4. Etapa 4: Institucionalizando la Gestión de Conflictos

En esta etapa tenemos a las oficinas OGCS y ONDS, Oficina de Gestión de Conflictos Sociales y Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad correspondientemente.

En el año 2010, mediante el DS 010-2010-PCM se creó la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS), que reemplazó a la UAC. El decreto otorgó a esta oficina el carácter de órgano técnico especializado, encargado de “dirigir el proceso de gestión de los conflictos sociales en todos los niveles de gobierno y en el ámbito del territorio nacional, así como de evaluar los resultados de dicha gestión de conflictos sociales”, bajo la dependencia del presidente del Consejo de Ministros. El decreto supremo adscribió también a la PCM la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales, a través de la OGCS (ONDS 2013: 20).

Esta oficina contaba con presupuesto propio (S/. 2 500 000); asimismo esta oficina contó con el apoyo financiero de la cooperación internacional por medio de fuentes cooperantes como PNUD, UE, USAID y la Cooperación Española. De forma paralela la PCM desarrolló, mediante su Secretaría de Coordinación, el proyecto llamado PREVCON (Prevención de Conflictos), financiado por la Unión Europea, que esperaba generar un aporte, principalmente teórico, a la mejora de la gestión y prevención descentralizada de los conflictos sociales.

Esta oficina a diferencia de la anterior Unidad de Análisis de Conflictos tiene, entre otras, las funciones de:

- Diseñar, formular y proponer lineamientos y estrategias para realizar acciones de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales en los tres niveles de gobierno.

- Diseñar e implementar programas de fortalecimiento de capacidades en materias de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales, dirigido a los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Sectores del Poder Ejecutivo, coordinando con las áreas competentes para su implementación.
- Diseñar y proponer mecanismos de coordinación y articulación con las Entidades Públicas, en todos los niveles de Gobierno, así como con los actores de la sociedad civil que se requieran, a efectos de prevenir o resolver conflictos sociales.

Todas estas acciones ya comenzaban a dotar de carácter más formal a la gestión de conflictos sociales desde el estado, en tanto recuperaba estrategias de oficinas anteriores y fortalecía el trabajo que se venía realizando.

Como segunda parte de esta etapa tenemos a la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS). Hacia julio del 2012 se realizan cambios en la OGCS y pasa a denominarse Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) mediante el DS 106-2012-PCM que modifica el artículo 5, la nominación del Capítulo 111 del Título VII y los artículos 50-A y 50-8 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, contemplado el DS 010-2010-PCM.

Esta oficina cuenta con 40 funcionarios, un poco más del doble respecto a la oficina anterior, organizados en tres unidades: Unidad de Análisis e Investigación, Unidad Técnica de Prevención y Unidad de Gestión del Diálogo y Prevención de Conflictos. La ONDS cuenta con un presupuesto de S/. 5 000 000, que cubren el costo por concepto de salarios, además esta oficina cuenta con el apoyo de la cooperación canadiense a través del proyecto “Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales”, gestionado por el PNUD, que permitió el ingreso de mayores funcionarios a esta oficina.

Por medio del DS 106-2012-PCM además de otorgar un nuevo nombre a esta oficina le incorpora funciones como:

- Promover una cultura de paz, de promoción y respeto a los derechos humanos y demás valores democráticos, a través del diálogo para la sostenibilidad y la defensa del estado de derecho.
- Implementar con los diversos niveles de Gobierno, los mecanismos de alerta temprana y prevención de controversias, diferencias y conflictos con el propósito de promover el diálogo como mecanismo de solución, dentro de un marco de coordinación, participación y respeto de competencias.
- Requerir a todas las entidades públicas información en materia de conflictos sociales en el ámbito de su competencia, para su sistematización y análisis.
- Desarrollar y difundir metodologías para la prevención y mejor gestión de las controversias, diferencias y conflictos sociales.

En cuanto a las funciones asignadas a la ONDS analizando la normativa de esta oficina vemos que los cambios son menores, además de otorgarle otra denominación a la oficina básicamente se le otorga la función de Participar en la mediación y negociación de conflictos cuando sea requerido por los sectores e instancias de gobierno, también se le asigna implementar mecanismos de alerta temprana y prevención de conflictos en los diferentes niveles de gobierno dentro de un marco de coordinación, participación y respeto de competencias.

Por otro lado un cambio que se resalta es sobre la conceptualización de los conflictos sociales los cuales pasan a diferenciarse entre controversias, diferencias y conflictos sociales. Este cambio viene junto con la función de promover una cultura de paz, de promoción y respeto a los derechos humanos y demás valores democráticos, mediante el diálogo para la sostenibilidad y la defensa del estado de derecho.

Gracias a los cambios realizados mediante la Unidad de Información y Análisis la ONDS pudo desarrollar, como uno de sus aportes más importantes la publicación del informe mensual Willaqniki, para dar a conocer los enfoques y las posiciones de la ONDS, con análisis y reportes periódicos sobre la conflictividad. Este reporte permite a la PCM manejar sus propios números y nomenclaturas acerca de los conflictos que se desarrollan en nuestro país, además que permite medir los avances que realiza esta oficina.

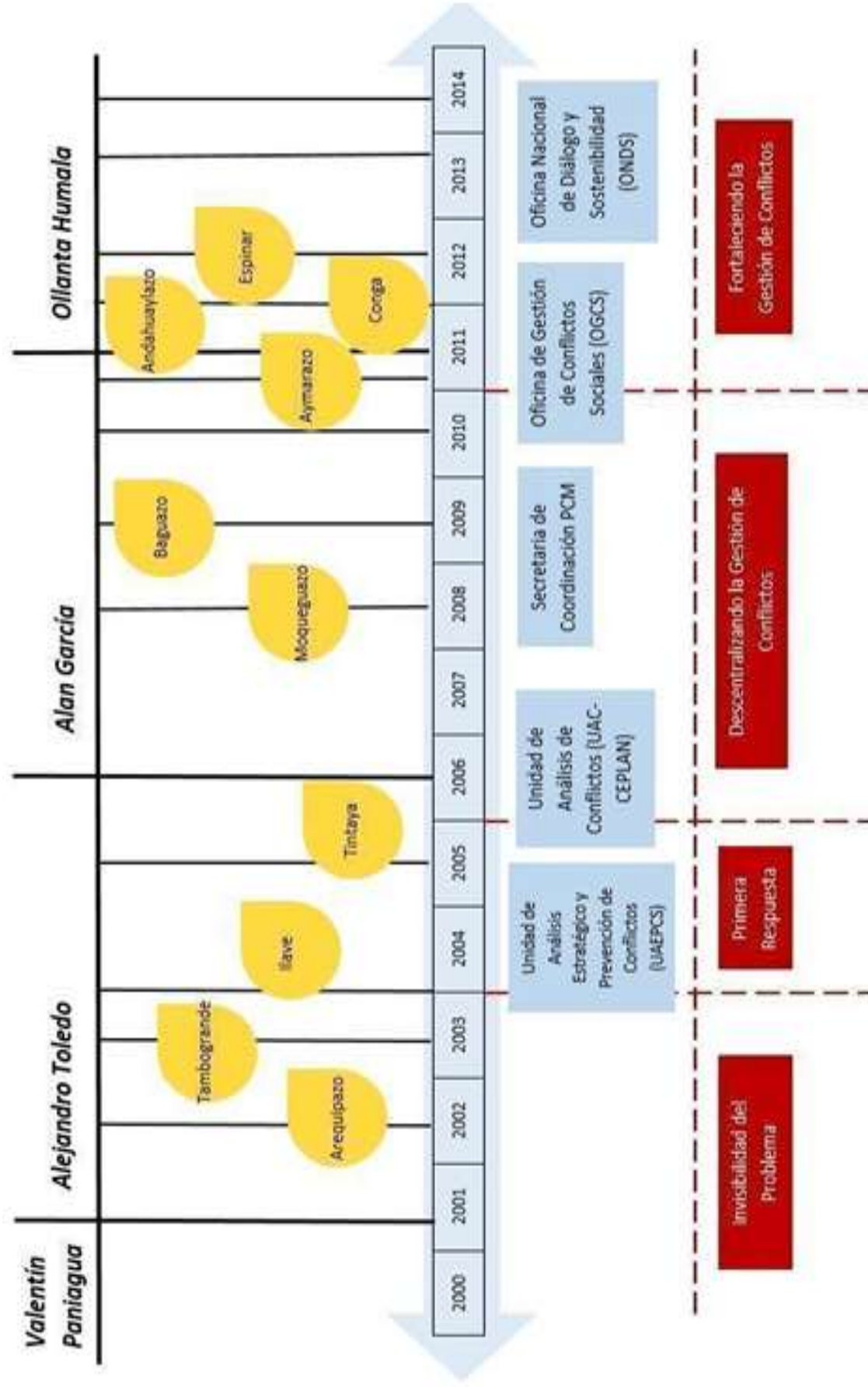
Como hemos visto en esta cuarta etapa de respuesta estatal si bien es cierto encontramos dos oficinas con denominaciones diferentes podemos ver patrones semejantes para ambos casos. En primer lugar veremos que ambas oficinas tienen el mismo peso dentro de la PCM, ambas cuentan con un presupuesto asignado y en cuanto a las funciones otorgadas las modificaciones dadas para la reciente ONDS no significan cambios sustanciales. Estos aspectos no resultan siendo perjudiciales, al contrario nos muestran la continuidad y por lo tanto el interés del estado en fortalecer la gestión de conflictos.

En su primer año de implementación la ONDS decidió elaborar el Programa de Alerta y Respuesta Temprana (PART), como responsabilidad de la Unidad Técnica de Prevención; como parte de este programa se desarrolló un taller internacional de prevención de conflictos, patrocinado por la OEA, que reunió a profesionales de distintos países. Por otro lado la Unidad de Información y Análisis publica el informe mensual Willaqniki, para dar a conocer los enfoques y las posiciones de la ONDS, con análisis y reportes periódicos sobre la conflictividad.

A modo de conclusión de esta sección podemos decir que a lo largo de este periodo (2000 - 2014) se ha ido generando progresivamente el fortalecimiento de la respuesta estatal frente a los conflictos, en tanto el cambio para cada etapa producía mayor formalización de la función de gestión de conflictos en el estado.

Finalmente para graficar de mejor manera este proceso de respuesta estatal a continuación podemos observar una escala de tiempo que nos muestra los periodos de gobierno, los conflictos más resaltantes, las oficinas que se establecieron a lo largo de este periodo y las etapas de estudio que este trabajo propone.

Gráfico 3.3 Escala de Tiempo sobre la Respuesta estatal



Fuente: Elaboración propia. En base al Informe Institucionalizado el Diálogo, a un año de Gestión.

4. Factores que intervienen en el proceso de cambio

Como hemos visto a lo largo de este período de respuesta estatal, frente a los conflictos existen momentos de cambio de una etapa a otra, estos cambios responden a diversos factores.

A continuación mostramos un gráfico que indica los factores presentes en los momentos de cambio, tomando como factor con gran relevancia el estallido de una crisis a causa de la escalada de un conflicto social. Como segundo factor está el liderazgo del premier, que si bien es cierto no es tan significativo como el estallido de una crisis si es un elemento que ha podido facilitar el momento de cambio junto con la crisis. Posteriormente tenemos la ayuda de la cooperación internacional, que más allá de ser un factor que produce cambio es más bien un componente importante en la sustentación de este cambio, es decir permite la ejecución de estas medidas y por lo tanto es un elemento importante en la tarea de fortalecer la respuesta estatal.

Gráfico 4.1 Factores presentes en los proceso de cambio



Fuente: Elaboración propia

4.1. Estallido de crisis, conflictos sociales violentos

Un primer factor que aparece en los momentos de cambio es el estallido de grandes crisis, es decir conflictos sociales que escalaron a tal punto de poner en juego la gobernabilidad democrática y al Estado mismo. Este factor es uno de los que tiene mayor influencia para generar un cambio en cada etapa.

Según la teoría, la existencia de un conflicto social es la expresión de un problema de fondo que debe ser atendido por lo cual deberían ser procesadas a través de canales institucionalizados adecuados (Echave 186); sin embargo a lo largo de estos 14 años el estado no siempre tuvo algún mecanismo institucionalizado que atienda y gestione estas demandas. Es así que en varias ocasiones conflictos menores llegaron a escalar y

estallar en grandes crisis gracias a la falta de coordinación entre los actores (estado, población, empresa) lo cual no permitía recoger adecuadamente las demandas y por lo tanto plantear soluciones que satisfagan a las partes.

Si regresamos al gráfico “3.3” podemos ver la correlación existente entre crisis y cambio, por ejemplo: El Arequipazo en el 2002 más el conflicto de Tambogrande en el 2003 dieron paso a la creación de la UAEPCS en el 2004 como primera oficina de gestión de conflictos que además constituye la etapa de primera respuesta estatal. En estos casos en un primer momento el estado minimizó las protestas pero más adelante tuvo que retractarse de conceder estos proyectos. En el caso específico de Tambogrande tenemos que tras un referendo comunitario sobre la mina el 2002 que no otorgaba la confianza a la empresa Manhattan y tras las protestas contra las audiencias gubernamentales en noviembre del 2003, finalmente el gobierno decide poner fin a la opción de concesión del proyecto a la empresa Manhattan en diciembre de 2003.

Para un siguiente momento tenemos el conflicto en Espinar - Tintaya, este proyecto comenzó a presentar problemas desde el año 2000 en el que se dejaron ver las demandas de inclusión de la actividad minera al desarrollo económico de Espinar otorgando empleo, servicios básicos y obras públicas de infraestructura. Esta agenda también incluía las demandas de los miembros de las comunidades a las cuales se les expropiaron sus tierras al iniciarse el proyecto (Guevara 2012). Es recién en el año 2003, el FUDIE y la Federación Única de Campesinos de Espinar encabezaron una toma del local de la empresa, logrando acelerar el proceso de diálogo firmando el Convenio Marco el 3 de setiembre del 2003. Sin embargo, en el año 2005 se produjo un nuevo enfrentamiento que terminó con una violenta toma de local bajo el reclamo de la lentitud del proceso y se exigió la reformulación del Convenio Marco.

Este hecho propició la creación de la UAC en el año 2005 como intento de fortalecer la anterior unidad que había tenido un rol mucho más pasivo frente a los conflictos, además se dejó ver la necesidad de trabajar con los diferentes niveles de gobierno.

A continuación tenemos el conflicto de Bagua que tiene su origen en la demanda de los pueblos indígenas hacia el gobierno peruano argumentando que este incumplía con el Convenio 169 de la OIT al dictar normas que afectan sus condiciones de existencia sin su participación y consentimiento. En agosto de 2008, los pueblos indígenas amazónicos liderados por la AIDASEP protestaron exigiendo la derogatoria de los decretos legislativos 1015 y 1073. Luego de una jornada de protesta y movilización, el 20 de agosto, dos días después el Congreso aprobó el dictamen que propuso derogar ambas normas. Este acuerdo se intentó dejar sin efecto lo cual desembocó en lo que conocemos como el “Baguazo” ocurrido el 5 de junio de 2009.

Este hecho dejó ver al gobierno que era necesario contar con una normativa clara para la inversión, además de tener protocolos de acción y una institucionalidad que pueda gestionar de manera adecuada los conflictos sociales, para que eviten el desencadenamiento de grandes crisis que como en este caso tomaron la vida de pobladores y policías que participaban del conflicto.

Es así como se da paso a la creación de la OGCS en el año 2010, el gobierno se había visto obligado a dar marcha atrás gracias a que el 10 de junio de 2009, el Congreso suspendió indefinidamente los decretos legislativos 1090 y 1064 (FIDH 2009 :40); por

lo tanto se tuvo que continuar con los trabajos de negociación con las poblaciones indígenas.

Finalmente otra gran crisis que nos deja ver un cambio, aunque no sea de etapa pero si de oficina, es el conflicto de Conga. Ya desde el año 2010 se aprobó el estudio de impacto ambiental del proyecto Conga y en julio del 2011 se autoriza la utilización del terreno a la empresa Yanacocha. Este proyecto afectaría cuatro lagunas ubicadas en cabeceras de cinco cuencas hidrográficas. Cabe señalar que, según el gobierno central, la inversión programada es de casi cinco mil millones de dólares y, de concretarse, sería el proyecto minero más grande del país, hasta la fecha. Sin embargo, la explotación minera supondría graves consecuencias ecológicas, pues afectarían las fuentes naturales de agua y con ella la sostenibilidad del uso agropecuario y poblacional. Tras el paro indefinido iniciado el 24 de noviembre del 2011 en contra del proyecto Conga y al no poder concretarse ningún acuerdo con las autoridades regionales, locales y de sociedad civil organizada, el Presidente de la República, mediante Decreto Supremo No. 093-2011-PCM, declara estado de emergencia en cuatro provincias de Cajamarca; así mismo mediante Resolución Suprema No. 591-2011-DE se autorizó la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo a la Policía Nacional del Perú.

3.2. Liderazgo Político del Premier, la conflictividad como tema de prioridad

Este factor de liderazgo político tuvo especial incidencia en la generación de cambios en las oficinas de conflictos. Una vez visualizada la necesidad de replantear la respuesta del estado, resulta importante tener el respaldo del premier y su liderazgo para posicionar la demanda en la agenda gubernamental y llevar adelante estos cambios que se traducen en el establecimiento de una nueva oficina de gestión de conflictos. De la misma manera la figura del premier es determinante en los procesos de gestión de conflictos, ya que estos se han manejado durante mucho tiempo bajo la lógica del “bombero”, lógica por el cual la población espera y demanda la presencia del premier en los procesos de negociación, en tanto es visibilizado como figura de poder, uno de los máximos representantes del estado, con capacidad de acción, transformación, y atención a demandas.

De esta manera podemos notar en dos momentos puntuales de cambio de oficinas como la influencia y liderazgo político del premier fueron factores bastante influyentes en la consolidación de estos cambios. Para el caso de la OGCS tenemos como premier en este periodo a Javier Velázquez Quesquén quien buscó fortalecer la labor de la oficina de conflictos.

Para Velázquez Quesquén la estrategia de gestión de conflictos debía dejar de lado la figura del Primer Ministro como actor principal para la resolución de los conflictos, lo cual era la característica principal de los premieres precedentes. Según lo señalado por Quesquén “los sectores y los gobiernos subnacionales serían los encargados del tratamiento de los conflictos. La PCM intervendría en aquellos casos que por la multiplicidad de temas que lo subyacen hace necesario su rol de articulador entre los distintos sectores” (Velázquez 2004).

Si bien es cierto tanto el discurso político del premier como su estrategia de trabajo para esta oficina son elementos importantes para generar un cambio respecto a la oficina precedente; la cercanía del premier con el presidente Alan García, debido a la militancia política que ambos comparten, representó un factor importante que permitió que las intenciones y estrategias para establecer esta nueva oficina que tenía Quesquén se vieran reflejadas en acciones concretas y es así como se pudo dar pase a la creación de la OGCS.

Otro premier que tuvo gran influencia y liderazgo político fue Juan Jiménez quien en el 2012 permitió la creación de la ONDS, que si bien es cierto es una continuidad de la OGCS ya que tiene como concepto rector la primacía del diálogo como método de gestión de conflictos; también representó la creación de una nueva oficina, con una nueva denominación y una estrategia mejorada. En su discurso Jiménez señalaba la necesidad de establecer una visión positiva del conflicto, convirtiendo al mismo en una oportunidad de desarrollo; de la misma manera aseguraba que se buscaría reformular los protocolos de intervención de la Policía y las Fuerzas Armadas en relación a todos los conflictos sociales, además que las labores de control interno respetarán los derechos humanos, pero también "serán firmes" en el objetivo de garantizar la tranquilidad de la población (Jiménez 2012).

Este discurso caló fuertemente en la política de gestión de conflictos del gobierno de Ollanta Humala, que venía de enfrentar una gran crisis a causa del conflicto de Conga. Esta crisis dejaba clara la necesidad de fortalecer la función gestora de conflictos y la necesidad de que el gobierno central atiende de manera integral con una estrategia adecuada la problemática de la conflictividad social; ya que el estallido de este tipo de crisis generan pérdidas humanas, un estancamiento de las actividades económicas de las regiones involucradas, fuga de capitales de inversión y una gran desaprobación política. Es gracias a estos costos, mayoritariamente políticos y el notable descenso de Humala en las encuestas de aprobación que Jiménez posiciona su estrategia y logra iniciar una "reestructuración integral" y una "reingeniería" de la Oficina de Gestión de Conflictos de la PCM transformándola en la actual ONDS.

3.3. Ayuda de la Cooperación Internacional como factor que ayuda al fortalecimiento

Finalmente tenemos el factor de cooperación internacional, que si bien es cierto es un factor que se encuentra presente a lo largo de todas las oficinas de conflictos, no podemos considerarlo un factor que genera cambios en cada periodo, pero más bien es importante resaltarlo como factor que fortalece la respuesta estatal a lo largo de estos 14 años.

A pesar del crecimiento económico importante que ha tenido el país durante los últimos diez años, esto no se ha visto reflejado en un avance en aspectos que inciden directamente en la calidad de vida de la mayoría de sus habitantes. Por ejemplo para la COEECI (Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional) condiciones como el bajo rendimiento en la prueba de PISA, los altos niveles de informalidad en el empleo, la débil institucionalidad y la falta de una cultura ciudadana que esta evidenciada en un alto nivel de corrupción representan indicadores de la dificultad

que tiene el estado para enfrentar estos problemas; es por esta razón que “la cooperación internacional se encuentra interesada en apoyar y desarrollar experiencias piloto de políticas públicas que puedan modelar programas gubernamentales” (COEECI 2013: 8).

En las primeras etapas, donde se encuentran la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS) y la Unidad de Análisis de Conflictos (UAC), encontramos que estas oficinas fueron financiadas al 100% por la cooperación internacional; si bien es cierto el presupuesto era básicamente para cubrir los sueldos del personal de aquellas oficinas, este factor nos permite ver la atención que el estado le brindaba al tema. Al no destinar un presupuesto ni brindar personal para el manejo y la gestión de conflictos, entendemos que la problemática no era parte de la política estatal y difícilmente estaba presente en la agenda, lo cual nos permite ver cómo el estado se ve acorralado en momentos de estallidos de grandes crisis sociales y su capacidad de respuesta termina siendo insuficiente, ineficaz y muchas veces con el uso de la fuerza.

De la misma manera esta atención por parte de la cooperación internacional nos demuestra que de no haberse contado con ese financiamiento no se hubiera podido dar la respuesta del estado a los conflictos, en todo caso esta hubiera tardado mucho más en darse y hubiera sido mucho más ineficaz.

Como hemos visto en esta sección los factores que han contribuido o influenciado el cambio en este periodo de estudio básicamente son 3, teniendo en cuenta que el factor que mayor incidencia y constancia ha tenido al momento de generar cambios ha sido el estallido de una crisis producto del escalamiento de un conflicto. De esta manera este factor constituye el elemento más importante que nos ayuda a identificar en qué momento se produce un cambio en la respuesta del estado; tal como lo mencionábamos líneas adelante, este cambio responde a que el estallido de una crisis deja en evidencia las carencias estatales para manejar los conflictos, llama la atención de la sociedad civil, la prensa y la comunidad internacional lo cual genera presión en el gobierno para contestar a este malestar, ya que de no presentar una respuesta el costo político de esta inacción podría ser bastante alto.

Por otro lado tenemos el factor del liderazgo del premier que es más bien complementario al cambio que produce el estallido de una crisis, ya que resulta favorable que el premier impulse una política de fortalecimiento de la capacidad estatal para la gestión de conflictos sin embargo este no es un factor que determina los cambios en la respuesta estatal.

Finalmente el factor de ayuda de cooperación internacional no es un factor que genera cambio en la respuesta estatal pero si se ha encontrado presente a lo largo de todo este proceso de fortalecimiento del manejo de conflictos y al ser una fuente que dota de recursos financieros a estas oficinas es un elemento importante a lo largo de este proceso, ya que permitió la subsistencia de las oficinas que hasta ahora se han tenido.

5. Conclusiones

A partir del estudio y análisis de todas estas características presentes en la respuesta del estado frente a los conflictos sociales desde el periodo de transición democrática,

podemos ver que esta respuesta no fue inmediata al problema, en un primer momento no se visibiliza la problemática de la conflictividad social y cómo ésta podría ser perjudicial para el proceso de asentamiento de la democracia y fortalecimiento de sus instituciones. De la misma manera en las etapas posteriores, los cambios se realizaron a partir de ciertos eventos violentos, no se realizó un trabajo constante y preventivo de evaluación sobre las estrategias que el estado venía utilizando para manejar los conflictos sociales y así generar cambios paulatinamente.

Bajo la misma idea, los cambios producidos posteriores a una crisis de conflictividad social nos dejan ver una falta de planificación en la política de gestión de conflictos sociales y la falta de evaluación de la misma no permite un mayor fortalecimiento de estas oficinas ni la institucionalización de estrategias para gestionar conflictos. Por otro lado hemos visto que la atención dada al problema no ha sido suficiente ni oportuna, cabe resaltar que en todos los casos de estallido de grandes crisis (Tambogrande, Tintaya, Bagua y Conga) el estado se ha visto completamente doblegado, teniendo que retroceder en cuanto a los proyectos que tenía para estas localidades.

De la misma manera el estudio prevé que dadas ciertas condiciones, las posibilidades de cambio y generación de una nueva oficina son altamente posibles; en tanto el estallido de una gran crisis de conflictividad, el liderazgo político del premier y su capacidad de posicionar problemáticas en la agenda de gobierno y la existencia de apoyo por parte de organismos internacionales, pueden representar la generación de una nueva oficina y un cambio en la estrategia estatal de tratamiento de conflictos.

Si nos detenemos a analizar la efectividad de esta respuesta estatal frente a la problemática de conflictividad social en los últimos catorce años, sobre todo si es que este proceso ha tenido algún impacto positivo en cuanto a solucionar o mitigar el problema, encontraremos fortalezas y debilidades.

Por el lado de las fortalezas se puede resaltar la evolución y por lo tanto fortalecimiento de esta función, que como vimos fue teniendo una respuesta lenta pero progresiva para enfrentar los diferentes conflictos sociales. En este punto resaltamos el paso de una etapa de “invisibilidad” hacia una etapa en la cual se propone normativa específica para tratar conflictos sociales, además de obtener mayor atención por parte del gobierno en tanto se dota de capacidades y recursos para que la gestión y resolución pacífica de conflictos pueda ser una política de estado.

Por otro lado también nos detenemos a ver cuáles son las debilidades de este modelo. Por ejemplo según un estudio realizado por la revista Perú Económico sobre los potenciales detonantes de conflictos:

“Las conclusiones del estudio arrojaron que sólo el 15.66% de los conflictos fueron generados por la falta de cumplimiento de los compromisos hechos por las empresas, mientras que un alarmante 44.88% obedece a casos de contaminación y percepción de potencial contaminación causada por la actividad minera y petrolera. En los casos vinculados a contaminación, encontramos que sólo 17% está interesado en entablar un proceso de diálogo y renegociación de compromisos, lo que evidencia la falta de confianza de las comunidades hacia la inversión privada o desconfianza frente a una eventual fiscalización por el Estado” (Perú Económico 2013).

De la misma manera existen factores referentes a las condiciones socio-económicas y realidad de los ciudadanos que representan potenciales amenazas de emergencia de conflictos sociales y por lo mismo podrían ser una gran dificultad en los procesos de gestión y negociación de conflictos. Por ejemplo en las zonas rurales de la sierra y selva se suelen desarrollar proyectos de gran envergadura. “Con 58.8% de la población viviendo en situación de pobreza en la sierra rural y 46.1% en la selva rural, las empresas mineras y petroleras enfrentan demandas por infraestructura, construcción de postas médicas y colegios, entre otras, debido a la ausencia de inversión estatal” (Perú Económico 2013).

Estas cifras nos dejan ver que la estrategia de gestión de conflictos no es suficiente para mitigar el impacto de los conflictos, ya que es necesario incidir en la presencia estatal por medio de servicios en aquellos lugares donde el estado suele estar ausente o con servicios ineficientes. De la misma manera la presencia estatal debe garantizar la prestación adecuada de los servicios, ya que gran parte de las controversias y dificultades que impiden una negociación adecuada se deben a la baja o nula confianza de los pobladores en el estado.

Si bien es cierto encontramos un Estado que no cuenta con la capacidad suficiente para responder y adaptarse al fenómeno de la conflictividad social, pero que a través del tiempo se ha incrementado el interés en los conflictos y en cuáles serían los mecanismos más adecuados para manejarlos; también podemos rescatar el interés que han tenido algunas autoridades y funcionarios de estas oficinas por fortalecer y continuar con la función gestora de conflictos y que consideren todos estos factores presentes en la conflictividad social como llamadas de atención sobre los aspectos a mejorar.

A modo de recomendación podríamos decir que es importante mejorar sustancialmente la gestión ambiental con el compromiso de los gobiernos en todos sus niveles, y de los propios ciudadanos. También se debe continuar el trabajo de fortalecer el desarrollo sostenible que conjugue la necesidad de crecimiento económico con el desarrollo social de los pobladores, así como la conservación ambiental. Por otro lado es importante también que se fortalezca el trabajo de articulación entre los sectores públicos y entre los diferentes niveles de gobierno, que tienen una intervención directa en las zonas de riesgo y alta conflictividad asociadas a las actividades extractivas.

Finalmente para acotar al tema es preciso reflexionar sobre el estado peruano en general y cuál es la respuesta y capacidad que tiene éste para enfrentar los diversos retos del país, considerando, sobre todo, que somos un país que recuperó su democracia hace tan solo 14 años y muchas, por no decir la gran mayoría, de sus instituciones no poseen la capacidad de responder a las demandas de la sociedad. Ya sea por la herencia de la corrupción institucionalizada en los años 90s, un aparato burocrático totalmente ineficiente, la primacía de los intereses económicos en las clases políticas, la falta de cuadros técnicos especializados y definitivamente la no continuidad de las políticas; generan que el estado no tenga la capacidad de recoger demandas y transformarlas en opciones de políticas para resolver estos problemas sociales.

Entrevistas

1. Ángela Acevedo Huertas, Asesora de la ONDS 2010 – 2012. Entrevista realizada en marzo 2014.
2. Manuel Figueroa Quintana, Secretario de coordinación de la PCM 2007-2011. Entrevista realizada en junio 2014.
3. Pamela Maldonado García, Asesora del alto comisionado de la ONDS. Entrevista realizada en junio 2014.
4. Ronald Ibarra Gonzales, Jefe de la OGCS 2010 – 2011. Entrevista realizada en mayo 2014
5. Valery Niño de Guzmán, Comisionado macrosur de la ONDS. Entrevista realizada en noviembre 2013.
6. Víctor Caballero Martín, Jefe de la OGCS 2011 – 2012. Entrevista realizada en abril 2014.

Bibliografía

AWAPARA, Omar

- 2010 Despacio se llega lejos: cambio institucional e instituciones latentes. El caso de la Presidencia del Consejo de Ministros. Lima

AZPUR, Javier y otros

- 2006 La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible. Lima
<<http://old.cies.org.pe/files/elecciones/Descentralizacion1.pdf>>

CAMACHO Luis y Felix LOSSIO

- 2005 La Mesa de Diálogo de la provincia de Espinar: solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera sin la presencia del Estado. Lima
<http://blog.pucp.edu.pe/media/251/20120603mesa_de_dialogo_de_tinta_ya_final_30_mayo-1-.pdf>

COOECI

2013 Seis desafíos de la Cooperación Internacional en el Perú Definiciones, implicancias y Recomendaciones. Lima

<http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/6%20desafios%20de%20la%20cooperaci%C3%B3n%20internacional%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf>

CUEVA, Steven

2012 El impacto de las transferencias monetarias mineras en el desarrollo de los distritos del Perú. Tesis de maestría en Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

DE ECHAVE, José

2007 Gobernabilidad e Industrias Extractivas en Ecuador, Perú y Guatemala: el Caso de la Minería.

<http://www.focal.ca/pdf/indigenous_Peru_De%20Echave_Gobernabilidad%20industrias%20extractivas%20Ecuador%20Peru%20Guatemala_2007_s.pdf>

FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

2009 Perú - Bagua. Derramamiento de sangre en el contexto del paro amazónico urge abrir diálogo de buena fe.

<<http://www.fidh.org/IMG/pdf/amer/pe529e.pdf>>

FORD, Elaine

2004 “El proceso de transición democrática en el Perú y el liderazgo de Toledo”. Revista ENFOQUES. Santiago, número 2, pp. 143 – 156. Consulta: 27 de abril de 2014

<http://www.ucentral.cl/prontus_ucentral2012/site/artic/20131229/asocfile/20131229014955/articulo11r2.pdf>

GLAVE Manuel y Juana KURAMOTO

- 2002 “Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en Perú”. En MMSD. Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur., pp. 529 – 591. Consulta: 30 de abril de 2014.

<http://oldwww.wbcsd.org/web/publications/mmsd_south_america.pdf>

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 2007 La Economía Política Peruana De La Era Neoliberal 1990-2006. Lima.

<<http://blog.pucp.edu.pe/item/9028/economia-politica-de-la-era-neoliberal-peruana-1990-2006>>

GONZÁLEZ, Fernando

- 2009 Gobernabilidad y Gobernanza. Las relaciones intergubernamentales: concepto y marco teórico. El contexto y concepto. Características. Modelo. Estructuras. Toledo

<http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=6a218564d67040db9bac21a2106b3b45&groupId=10129>

GUARANGO

- 2004 “Agricultura versus Minería. Una guía ilustrada del histórico conflicto”. Tambogrande vale más que oro. pp 10 - 11

<http://www.guarango.org/tambogrande/downloads/booklet_es.pdf>

GUEVARA Daniel y Paolo SOSA

- 2012 La moneda que fue lanzada y dio vueltas tantas veces. Lima

<<http://www.noticiasser.pe/20/06/2012/informe/el-conflicto-de-espinar-y-xstrata>>

HUAMANÍ, Guiselle

2012 Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú.
Lima

HURTADO, Isabel y César BEDOYA

2013 Évolution des Conflits Sociaux et Environnementaux au Pérou : une
Lecture Générale. Paris

JIMÉNEZ, Oscar

2012 Los conflictos sociales en el Perú y otros países de América del Sur.
Lima.

<[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf07web/F4D9535F8890B32D052579B80058D0F6/\\$FILE/INFTEM10.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf07web/F4D9535F8890B32D052579B80058D0F6/$FILE/INFTEM10.pdf)>

MUQUI

2011 El caso Conga, en Cajamarca. Lima

<http://muqui.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4328:el-caso-conga-en-cajamarca&catid=122:casos-emblematicos&Itemid=162>

OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD

2013 Institucionalizando el Diálogo a un año de gestión. Experiencias y
aportes de la OND- PCM 2012 – 2013. Lima

2012 Willaqniki. Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales.
Lima

OLVERA, Alberto

1999 La sociedad civil: de la teoría a la realidad. México.

<http://www.lead.colmex.mx/docs/s4/02_sociedad%20civil%20y%20ONG/OLVERA_introduccion.pdf>

PAJUELO, Ramón

2004 Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sociales. Buenos Aires

PRATS, Joan

2001 “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. Revista Instituciones y Desarrollo. Barcelona, número 10, pp. 103-148. Consulta: 13 de abril de 2014

<<http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>>

PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS

2005 Decreto Supremo 056-2005-PCM. 28 de julio

2006 Decreto Supremo 380-2006-PCM. 23 de octubre

2007 Decreto Supremo 063-2007-PCM. 14 de julio

2010 Decreto Supremo 010-2010-PCM. 18 de enero

REVESZ, Bruno

2009 “Tambogrande: de la defensa del agro a la defensa del derecho a decidir”. En IEP, CIPCA, CBC y CIES. Minería y Conflicto Social. Lima, pp. 17 – 44.

<<http://colegiodesociologosperu.org/nw/biblioteca/mineria-y-conflicto-social.pdf>>

RIVADENEYRA, Dánae

2014 Guía sencilla para entender lo complejo: El Baguazo cinco años después.

<<http://utero.pe/2014/06/05/guia-sencilla-para-entender-lo-complejo-el-baguazo-cinco-anos-despues/>>

RPP

2013 “Conga, fallo de La Haya, inseguridad: Los temas de los que habló Ollanta Humala”. Lima 29 de Diciembre.

<http://www.rpp.com.pe/ollanta-humala-conga-fallo-haya-inseguridad-noticia_658277.html>

SER

2011 El Estado y la gestión del conflicto 2006-2011; conflictos mineros por usos del territorio. Lima

<http://www.procasur.org/extractiveindustries/wpcontent/uploads/2012/07/Estado-y-Gesti%C3%B3n-Conflicto_Asociaci%C3%B3n-SER.pdf>

TANAKA, Martín

2013 El futuro de los conflictos sociales en el Perú. Lima

<<http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/conflictossocialesfuturo.pdf>>

TAUZIN, Isabelle

2001 “La transición peruana: Actos simbólicos y vida cultural”. Ponencia presentada en el coloquio Transitions politiques et évolutions culturelles dans les sociétés ibériques et ibéro-américaines contemporaines. Montpellier. Consulta: 27 de abril de 2014.

<<http://halshs.archivesouvertes.fr/docs/00/67/18/58/PDF/TransitionPerou.pdf>>

VEGA, Jorge

2008 Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú. Lima

<https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Descentralizacion_Fiscal_Peru.pdf>

La modernización del puerto del Callao: la respuesta del Estado a la ola exportadora 2004-2011

Marylía Cruz Sarmiento, Manuel Figueroa Burga y Yamilé Guibert Patiño

Introducción

Con la globalización, en la medida que el comercio internacional cobró importancia, el desarrollo de la infraestructura de los puertos aumentó con el objetivo de obtener mayores ganancias en la productividad del transporte marítimo. En general, algunas de las ventajas del desarrollo de infraestructura son: un mayor grado de especialización productiva que permite generar economías de escala y aglomeración, integración del sistema económico y territorial de un país, reducción de costos asociados al consumo de los servicios, mejoras en el acceso a los mercados de bienes y servicios provistos a la población, así como un mayor bienestar social (Rozas y Sánchez, 2004).

Actualmente, a nivel mundial los puertos compiten por implementar con mayor eficiencia la logística de los servicios portuarios. En este contexto, el auge del comercio internacional es uno de los ejes principales de las economías de los Estados. En este sentido, cabe explorar las diferentes maneras en que los Estados han respondido al desarrollo de la infraestructura de sus puertos. Precisamente, el presente artículo discute el caso peruano, específicamente el último proceso de modernización del Terminal Portuario del Callao (en adelante TPC), el número uno del país y considerado la plataforma logística más importante de la Costa Oeste de Sudamérica. Este proceso se desarrolló a principios de la década del 2000 y tuvo el objetivo de acompañar el crecimiento económico del país y elevar la competitividad del comercio exterior peruano puesto que, “producto de la apertura comercial del Perú se estima que el tráfico de contenedores crecerá anualmente en más de 8% en el periodo 2008-2020” (IPE, 2009:58). A la fecha, se han hecho efectivas tres importantes concesiones portuarias en el Callao: el Terminal de Contenedores Zona Sur, el Terminal Norte Multipropósito y el Terminal de Embarque de Concentrado de Minerales. En este artículo tomaremos en cuenta las dos primeras.

Dentro de este marco, el objetivo del artículo es argumentar y discutir los diferentes desafíos y limitaciones que tuvo que enfrentar el Estado peruano para poder adaptarse y cumplir su rol. La drástica reducción de costos de transacción en las operaciones portuarias y el rápido aumento de movimiento de carga gracias a las concesiones implementadas en el TPC a operadores privados, se enfrenta a una política pública ambiciosa aunque aún poco clara sobre

el sector portuario y la indefinición del Estado de si continuar o no cumpliendo un doble rol en el sector (regulador y empresario). ¿Qué causó la respuesta estatal? ¿Cómo reaccionó el Estado? ¿Cuáles han sido los alcances y limitaciones de las decisiones tomadas en el proceso de modernización del TPC?

Primero, se presenta y argumenta todo el proceso de modernización del TPC donde se establece que el Estado se debe enfrentar a sí mismo para poder avanzar con su propósito. Segundo, el artículo presenta y argumenta que la respuesta estatal brindada es ocasionada por una combinación de factores domésticos (demanda de empresarios y decisión política) que son potenciados por la coyuntura internacional; a saber el aumento de los precios de las materias primas y el impulso de políticas de apertura comercial.

Para alcanzar todo esto, en la primera parte del artículo se describe la evolución y el diagnóstico del sector portuario sobre su desempeño en las últimas tres décadas aproximadamente. Asimismo, se describe la ola exportadora que nace a partir del último periodo de crecimiento económico a principios del nuevo siglo. En la segunda parte, se describen los desafíos que estos factores representan para el Estado peruano y sus respuestas ante tal desafío. En la tercera parte, se analiza la respuesta estatal, identificando aciertos y limitaciones hallados durante el proceso de modernización del TPC. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

Terminal portuario del Callao, ola exportadora y desafíos para el Estado peruano

a. Breve recorrido por el sector portuario nacional

Hasta la década de 1970, los puertos en el Perú se organizaban bajo distintas administraciones, entre ellas, la Dirección de Administración Portuaria, la Autoridad Portuaria del Callao, la Autoridad Portuaria de Salaverry, la Administración Portuaria de Chimbote y las Administraciones de puertos particulares (ENAPU s/f). En el año 1970, tras la llegada al poder del gobierno militar liderado por el general EP Velasco Alvarado, se crea la Empresa Nacional de Puertos del Perú S.A. (en adelante ENAPU) con la intención de centralizar la administración, operación, equipamiento y mantenimiento de los puertos nacionales.¹ ENAPU contaba con autonomía técnica, económica y financiera. Su directorio lo conformaban ocho miembros: tres integrantes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, uno del Ministerio de Economía y Finanzas, uno al Ministerio de Agricultura, uno del Ministerio de Marina, uno del Ministerio de Energía y Minas y un representante de los trabajadores de la empresa. Cabe resaltar que

¹ Mediante Decreto Ley 18027.

entre sus activos se encontraban los terminales portuarios de titularidad pública (entre ellos el del Callao), así como otros bienes destinados a la actividad portuaria.²

Durante décadas el sistema portuario permanece sin mayores cambios hasta que en los años noventa se inició un programa gradual de privatizaciones y concesiones, en el marco de la estabilización de la economía y liberalización de los mercados. El objetivo del programa era promover la eficiencia y competitividad de las empresas que se encontraban bajo la administración del Estado peruano (Alcázar et al, 2003:6). El cambio de legislación en 1993 favoreció a las reformas neoliberales (Dancourt, 1999). El “boom privatizador” se da en la Administración de Fondo de Pensiones, la creación de un sistema de seguridad social, la Compañía Peruana de Teléfonos, empresas mineras estatales, entre otras. No obstante, este *boom* no repercutió en grandes reformas en el sistema portuario. La ENAPU sería una de las pocas empresas públicas que sobrevive a la política pública de privatizaciones y reducción del Estado implementadas a partir de 1990.

No obstante, la exclusividad de la prestación de servicios en el ámbito de los puertos reservada para ENAPU ha ido disminuyendo progresivamente. El sector fue sometido a algunos cambios normativos orientados a la liberalización de los servicios portuarios y permitir una mayor participación de privados en la prestación de los mismos.³

Actualmente, en el Perú existen 107 instalaciones portuarias, de las cuales sólo 62 son consideradas de importancia por el Sistema Portuario Nacional, pues en estas últimas se moviliza aproximadamente el 95% del comercio internacional peruano. Todas estas instalaciones comprenden a terminales y amarraderos de uso público y privado⁴. Entre éstos últimos, se encuentran los terminales marítimos de atraque directo, los terminales de

² Posteriormente, en el año 1980, por Ley 23230, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de derogar o modificar la legislación expedida a partir del 3 de octubre de 1968, entre otras materias, sobre la reorganización, competencia y funcionamiento de los ministerios y empresas públicas. Mediante el Decreto Legislativo N° 098, se establece la Ley de la Empresa Nacional de Puertos del Perú S.A.

³ Ver Decretos Legislativos N°644, 645 y Decretos Supremos N° 020-91-TC, 026-90-TC y 027-90-TC.

⁴ Clasificación por el uso establecida en la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional. Serán de uso general o uso público cuando exista obligación de ponerlos a disposición de cualquier solicitante y serán de uso exclusivo o de uso privado cuando se destinan al uso particular.

lanchonaje y los fluviales⁵. Los terminales de atraque directo son los más importantes y la mayoría se encontraban bajo la administración de la ENAPU (Alcázar et al, 2003:16).

En lo que se refiere a las inversiones en infraestructura portuaria, esta ha sido casi nula desde 1970, “en 2006 se estimó en US \$ 695 millones, de los cuales US \$ 560 millones corresponden a los puertos de Lima” (Rondán, 2007: 10). Como consecuencia de ello, se han generado ineficiencias en la movilización de la carga, ha impedido aprovechar la economía de escala que trae consigo el arribo de naves de mayor capacidad y ha generado la necesidad de contar con terminales extraportuarios, todo lo cual, a su vez se refleja en mayores costos para el comercio exterior (Íbid). Según cifras del Instituto Peruano de Economía, la brecha de inversión en infraestructura portuaria en el año 2005 era de US\$ 695 millones y en el año 2008 alcanzaba los US\$3,600 millones (IPE, 2009:17). Asimismo, específicamente sobre el Terminal Portuario del Callao, nuestras fuentes confirman la ausencia de inversiones en infraestructura desde hace 40 años aproximadamente:

“Tanto el TPC como los puertos en el Perú, llegados al año 2000, tenían un atraso en infraestructura, capacidades, maquinarias y procesos de alrededor de casi 40 años (...) Han habido dos grandes momentos en el desarrollo de los puertos en el Perú, especialmente en el Callao. El primer momento fue durante el gobierno de Leguía, en el cual para el año 1932, se inauguran los muelles 1, 2, 3 y 4 que hasta ahora se están usando (...) El segundo gran momento de los puertos en el Perú es en el primer gobierno de Belaúnde, se hace el muelle número 5”.⁶

“Entre el 79 y el 80, la cooperación japonesa presenta un proyecto de inversión en el TPC; inversión que debería estar a cargo del administrador, ya sea ENAPU como administrador directo o en todo caso el propio Estado a través del MTC. Ese proyecto se encarpétó, se encajonó, no sé por qué. Eran como \$180 millones de la época, que era muchísimo dinero, y que hubieran servido para hacer muchísimas cosas que se dejaron de hacer desde el año 69 hasta el 72”.⁷

En términos de instalaciones, según el Reporte Global de Competitividad del *World Economic Forum* 2008-2009, el Perú presentaba un puntaje de 2.3 sobre un máximo de 7, que lo ubica en el puesto 127 de 134 países. Aunque la gran mayoría de países de la región presentaba una

⁵ La diferencia entre los terminales de atraque directo y los de lanchonaje radica en que los primeros tienen capacidad de recibir naves de mayores dimensiones.

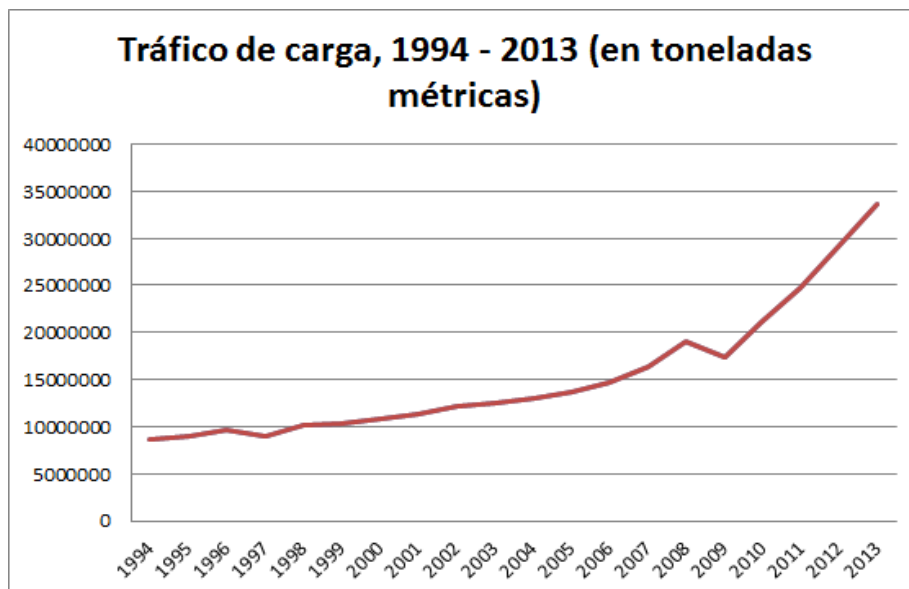
⁶ Entrevista a Frank Boyle.

⁷ Entrevista a César Ballón.

situación similar por debajo del puntaje promedio (4.1), Chile ocupa el 37 con un puntaje de 4.9 sobre 7. “Esta gran diferencia se debe en parte a que el Perú cuenta con un único gran puerto, mientras que Chile posee varios puertos grandes como el de Iquique, Valparaíso, Talcahuano y San Antonio, lo que facilita una distribución de la carga de forma más pareja, evitando que formen grandes cuellos de botella como los existentes en el Callao” (IPE, 2009:53).

Sobre el tráfico de carga, la evolución del volumen de la misma se mantuvo por debajo de los 15 millones de toneladas métricas hasta el año 2006, año en el cual comienza un ascenso que sólo se ve afectado por la crisis internacional del año 2009. Del año 2009 al 2013, años coincidentes con las concesiones del puerto, el ascenso del tráfico de carga ha sido bastante considerable, llegando a casi los 35 millones de toneladas métricas en el último año medido (Gráfico 1).

Gráfico 1. Tráfico de carga en el Puerto del Callao



Fuente: Empresas Administradoras de Puertos Públicos. Elaboración: INEI.

Ahora bien, si comparamos las cifras del puerto del Callao con las del resto de puertos en la región encontramos que, según el IPE (2009), para el año 2008 el Callao movilizaba 13 contenedores por hora, mientras que puertos como San Antonio (Chile), Buenos Aires (Argentina) y Cartagena (Colombia) movilizaban 80 contenedores por hora. Esto se explicaría porque al 2008 el Callao era el único puerto grande que no contaba con grúas pórticos, ni grúas móviles en operación, lo cual generó un sobre costo de US\$ 214 millones para ese año, según la Cámara de Comercio de Lima (IPE, 2009:61). Tal como menciona un entrevistado "los muelles del puerto del Callao operaban con una infraestructura de hace 30 años, de manera convencional con el uso de grúas de las naves, recién hace ocho años la ENAPU realiza la compra de dos grúas pórtico."⁸ Asimismo, cabe resaltar que el tamaño de operaciones realizadas en el Callao es relativamente pequeño si se lo compara con algunos puertos representativos de otros países (Tabla 1).

Tabla 1. Tráfico de contenedores para puertos seleccionados (2008)

| Ubicación | Puerto | Tráfico de contenedores (TEU) |
|-----------|---------------------|-------------------------------|
| 1 | Singapur (Singapur) | 29,918,200 |
| 2 | Shanghai (China) | 28,006,400 |
| 3 | Hong Kong (China) | 24,494,229 |
| 38 | Santos (Brasil) | 2,677,839 |
| 48 | Colón (Panamá) | 2,219,278 |
| 50 | Balboa (Panamá) | 2,167,977 |
| 73 | Manzanillo (Panamá) | 1,600,792 |
| 76 | Manzanillo (México) | 1,409,782 |

⁸ Entrevista a funcionario anónimo de OSITRAN.

| | | |
|----|--------------------------|-----------|
| 87 | Callao (Perú) | 1,203,315 |
| 88 | Buenos Aires (Argentina) | 1,187,499 |

Fuente: Ranking Mundial de Puertos 2008 publicado por la *American Association of Port Authorities* (125 países en total). Elaboración propia.

En lo que respecta al marco institucional, existen diferencias en agencias estatales con funciones específicas en aspectos como la seguridad portuaria, sanidad, competencia, regulación tarifaria, acceso, entre otras. En la tabla 2 se presentan las principales autoridades gubernamentales competentes en el sector portuario.

Tabla 2. Autoridades competentes y otros Organismos Públicos relacionados

| Dependencia | Sector |
|--|--|
| Capitanía de Puerto | Ministerio de Defensa |
| Sanidad Marítima Internacional Dirección General de Salud Ambiental | Ministerio de Salud |
| Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) | Ministerio de Agricultura |
| Dirección General de Transporte Acuático Autoridad Portuaria Nacional (APN) | Ministerio de Transportes y Comunicaciones |
| Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) | Presidencia del Consejo de Ministros |

| | |
|--|-------------------------|
| Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) | Ministerio de Economía |
| Empresa Nacional de Puertos (ENAPU) | |
| Dirección General de Migraciones y Naturalización | Ministerio del Interior |

Fuente: Alcázar y Lobatón 2003 y Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional.

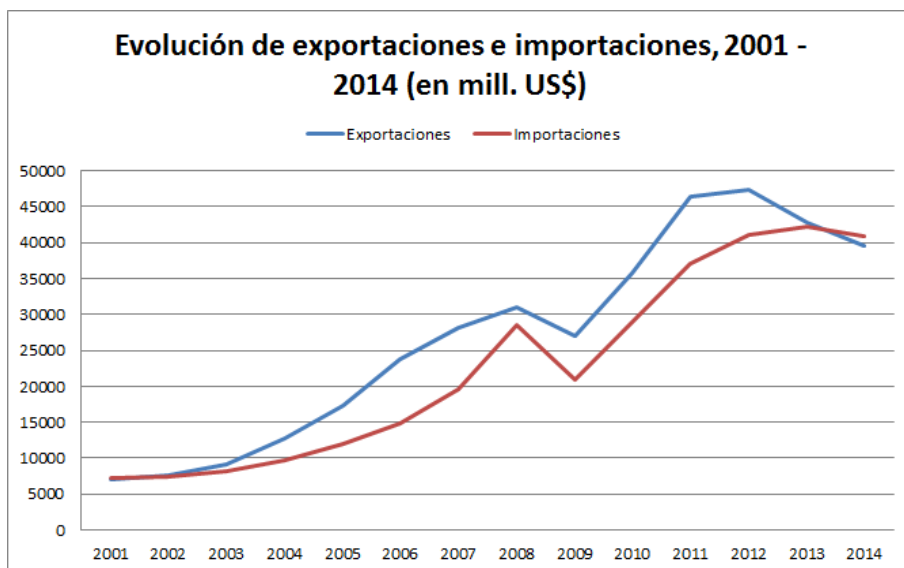
La complejidad del Terminal del Puerto del Callao también se visualiza en la variedad de empresas privadas que participan como: empresas importadoras, agentes marítimos, agentes de carga internacional, empresas de practicaaje, empresas de remolcaje, empresas estiba, almacenes portuarios, almacenes privados, empresas de remoción de escombros, empresas de transporte terrestre, empresas de seguros de carga, empresas de seguros de naves, empresas navieras, empresas de líneas navieras, agentes de aduana y empresas de supervisión.

b. Nueva ola exportadora y desafíos para el sector portuario

Ante el panorama descrito, a partir del nuevo siglo se le presentan al Estado dos desafíos: (1) un contexto internacional favorable al libre comercio dispuesto a pagar altos precios por muchas de las materias primas que el Perú produce y (2) una empresa pública anémica incapaz de hacer frente a las nuevas exigencias del comercio internacional y de todos sus actores involucrados.

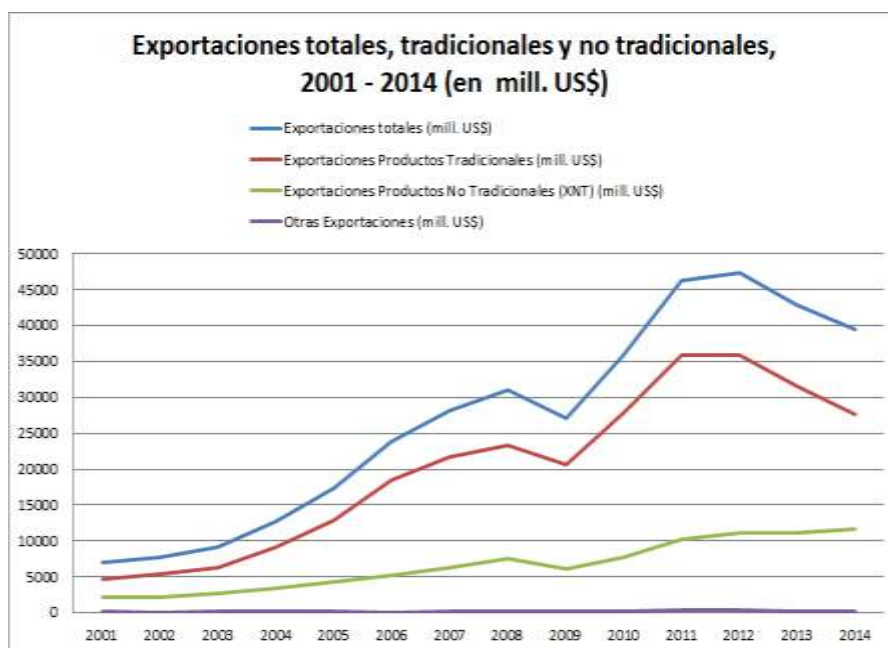
En cuanto al primer punto, notamos la importante evolución de las exportaciones e importaciones a lo largo de la última década en el Perú. Las exportaciones pasaron de menos de 10 mil millones de dólares en el 2001 a superar los 30 mil millones para el año 2008 y han seguido en aumento hasta el año 2012 cuando alcanzó los 45 mil millones de dólares. El aumento de las importaciones ha seguido una tendencia similar a lo largo de los años, con la diferencia que a partir del año 2013 las importaciones parecen haber alcanzado a las exportaciones (Gráfico 2).

Gráfico 2. Evolución de exportaciones e importaciones



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración propia.

Gráfico 3. Exportaciones totales según tipo de exportación

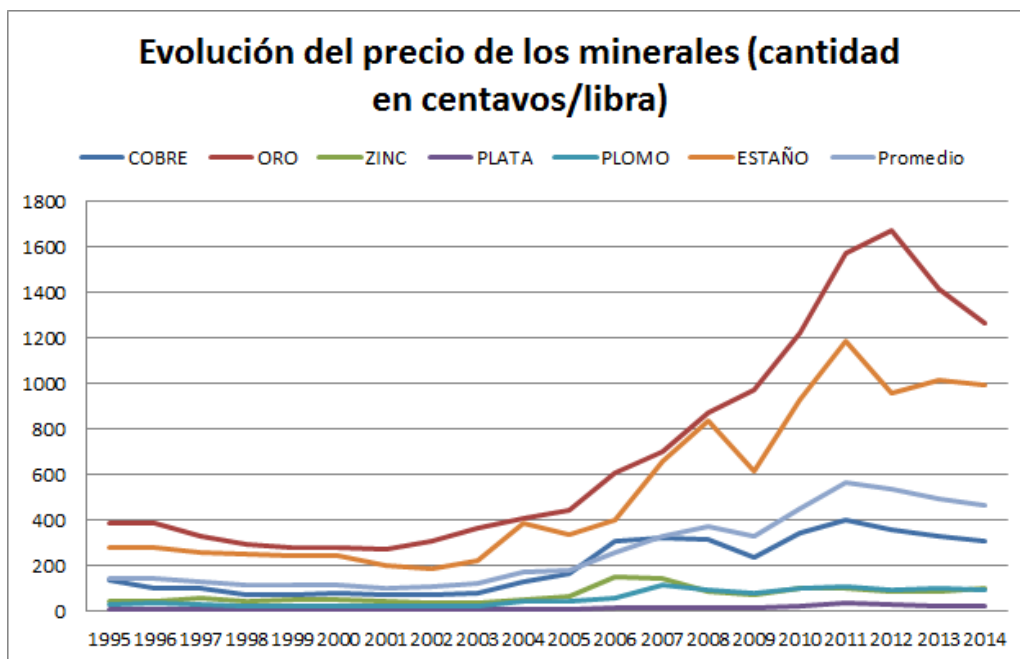


Fuente: Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración propia.

Al analizar más detalladamente el crecimiento de las exportaciones, notamos que la mayor parte de éste se explica por el aumento de las exportaciones tradicionales (XT), mientras que el crecimiento de las no tradicionales (XNT) ha sido más lento (Gráfico 3). Este crecimiento de

los ingresos por XT puede explicarse por el aumento de los precios de los minerales, los que representan la principal oferta de bienes exportables del Perú (Gráfico 4).

Gráfico 4. Precio de los minerales



Fuente: Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Elaboración propia.

Un tema adicional a la tendencia de crecimiento de las exportaciones es la renovada apertura comercial que mostraba el país en esa época, sobre todo a raíz de la propuesta de TLC con Estados Unidos. El entonces presidente Alejandro Toledo representaba la continuidad de las políticas de libre mercado que se habían instaurado en el Perú desde la década de 1990 y durante su gobierno buscó ávidamente la firma de un Tratado de Libre Comercio con EEUU. Las negociaciones del TLC con este país comenzaron en el 2004 y finalmente fue firmado en el 2006. Con este tratado se inicia la negociación de una secuencia de acuerdos comerciales

entre el Perú y otros países como México, Chile y Canadá⁹. De esta manera, se refuerza la política de apertura comercial del país y se crea una coyuntura propicia para retomar el tema de la situación de los puertos y aeropuertos.

Con respecto al segundo desafío, encontramos una situación que se caracterizaba por la poca competitividad, calidad y valor añadido de las exportaciones y del mercado de los servicios portuarios. Esto se explica por la pobreza de la infraestructura y el equipamiento, que se encontraba poco modernizado y especializado lo cual repercute directamente en los costos operativos de los exportadores e importadores. Además, encontramos poca competitividad de los recursos humanos, debido a la poca capacitación de los trabajadores portuarios. Con respecto a la calidad y eficiencia portuaria, encontramos poca aplicación tecnológica en los servicios portuarios, la inexistencia de estándares de calidad para dichos servicios y la baja seguridad y confiabilidad de los sistemas logísticos (Boyle, 2009).

Tabla 3. Costos promedio del usuario final por TEU operado

| Puertos | Costo al usuario por TEU operado US \$ | Diferencia % |
|----------------|---|-------------------------|
| Callao | 196,72 | |
| Buenos Aires | 118,79 | 66 |
| Limón | 112,43 | 75 |

Fuente: Rondán, Aguilar y Ortiz (2007), tomado de Martin Sgut. *Costos y sobrecostos portuarios en el Terminal Portuario del Callao*. Lima: Crecer-USAID, 2005.

La explicación de esta situación, de acuerdo a Rondán, se da por la confluencia de dos factores en particular: (1) la inexistencia de recursos desde la ENAPU para financiar nuevas inversiones y (2) las limitaciones del modelo *Tool Port* que se aplicaba en el TPC, el cual no permitió generar la inversión necesaria (Rondán, 2007: 12).

Sobre el primer factor, al ser la ENAPU una empresa pública, forma parte del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y depende de este organismo aprobar su presupuesto en el marco de las normas presupuestales correspondientes, y las normas de gestión. Asimismo, de los seis miembros que conforman el Directorio del Fonafe, dos votos se encuentran en manos del Ministerio de Economía y Finanzas; el suyo y el de Proinversión, agencia estatal adscrita a ese ministerio.

“¿Enapu qué hace a lo largo de 35 años desde su creación hasta el 2005? Lo que hace es básicamente (...) se rompió una defensa de muelle, le pongo una defensa nueva; se

⁹ Según el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), a julio del año 2015, el Perú tiene firmados 19 tratados de libre comercio, tres por entrar en vigencia y cinco en negociación.

hizo un hueco en la plataforma, lo rellenaba; se le malogró una grúa, ya ok. Hoy día se le malogra una grúa a una empresa privada que administra cualquiera de los puertos peruanos y el repuesto está en menos de 24 horas porque no pueden darse el lujo de tener plantada una grúa. En ENAPU, se plantaba una grúa, el gerente de operaciones debía informar al gerente general. El gerente general debía elevar la propuesta con informe financiero y técnico al Directorio para aprobarlo, pero a su vez el Directorio tenía que pedirle la disponibilidad de fondos, si no los tenía, al FONAFE que es el que administra todas las empresas públicas. Y dentro de esta jarana de 35 años, el FONAFE muy poco hizo, como hizo con la gran mayoría de empresas públicas, por revertir los dineros que generaban ganancias de estas empresas en mejoras y en potenciar a las empresas públicas (...) ¿A dónde se iban los dineros? Lo disponía el Ministerio de Economía y Finanzas” (Entrevista a Frank Boyle).

El segundo factor que impedía disminuir los sobrecostos del TPC, era su modelo de gestión. Antes de detallar los modelos de gestión presentes en el Perú, y en el puerto del Callao en particular, cabría explicar cuáles son los posibles modelos “en función del papel que desarrolla el Estado respecto a la inversión en infraestructura y, en relación con la prestación de servicios portuarios” (Boyle, 2012:282). Estos modelos definen los compromisos y responsabilidades del sector público y del privado (Ibíd).

- a) Modelo *Public Service Port*: El Estado invierte en todo tipo de infraestructuras y equipamientos, gestiona las infraestructuras y presta todos los servicios portuarios.
- b) Modelo *Tool Port*: El Estado invierte en todo tipo de infraestructuras y equipamientos, gestiona las infraestructuras; y el sector privado presta los servicios portuarios.
- c) Modelo *Landlord Port*: El Estado propietario puede o no invertir en infraestructuras, y el sector privado gestiona las infraestructuras y presta los servicios portuarios.
- d) Modelo *Private Service Port*: El sector privado invierte, es titular y gestiona las infraestructuras, y presta los servicios portuarios.

Actualmente, en el Perú conviven varios tipos de modelos de gestión. Los puertos manejados por la ENAPU presentan un modelo *Toolport* aunque algunos de los servicios en estos puertos son prestados por empresas privadas. Por otro lado, tenemos “el modelo *Landlord*, en Matarani, el Muelle Sur del Callao¹⁰, y el puerto de Paita. Y en cuanto al modelo *Private Serviceport*, contamos con el puerto de minerales Perú LNG y el puerto de Bayóvar” (Pérez

¹⁰ Para el año 2011, fecha de publicación del artículo citado, el muelle norte aún no había sido concesionado.

Delgado 2011). Específicamente en el Puerto del Callao, se puede afirmar que en los últimos cincuenta años, se pasó del modelo *Public Service Port* al *Tool Port* y finalmente al modelo *Landlord Port*. Esta sucesión histórica guarda alguna relación con los modelos económicos que han imperado en la región: “Así por ejemplo el modelo *Cepalino*, de sustitución de importaciones y crecimiento hacia adentro, que primó desde los sesenta hasta comienzos de los noventa del siglo pasado, coincide con el modelo *Public Service Port*; y el llamado Consenso de Washington de los noventas, coincide con los modelos *Tool Port* y *Landlord Port*” (Boyle, 2012:282).

Respuesta estatal al desafío

a) Etapa 1: redefinición de las reglas de juego

Desde fines de 1990 se consideró la posibilidad de concesionar un nuevo terminal de contenedores, para poner solución-en parte-a los problemas ya descritos. Esta alternativa finalmente se llevó a cabo al concesionar el Muelle Sur del Terminal Portuario del Callao (TPC), con resultados satisfactorios tanto por el nivel de inversión esperado como por la reducción de tarifas y por los incentivos que se generarían al incorporar un nuevo tipo de competencia –la competencia intraterminal, posiblemente más efectiva- para el volumen de tráfico del TPC, todo lo cual redundaría en una mayor competitividad del comercio exterior peruano (Rondán et al, 2012:12). A inicios de la década del 2000, ésta idea se hizo más fuerte aún, con precios internacionales de los *commodities* en ascenso y la exigencia de los actores privados por la reducción de sus costos debido a una empresa pública administradora del TPC ineficiente. Sin embargo, llegar a este punto implicaría para el Estado poner en marcha acciones de largo plazo.

Un primer hito fue definir un modelo de negocio portuario. Dados los pésimos antecedentes en inversiones portuarias del país y la baja productividad en las operaciones portuarias en las instalaciones de uso público y dada la presión del crecimiento de la economía nacional y las necesidades de infraestructura moderna que soporte las exigencias del comercio exterior, “se determinó que se debía llegar a un modelo de tipo *Landlord Port* en el que principalmente el privado se encargue de las inversiones sin que el Estado pierda la posesión del terminal ya que después de un periodo de usufructo (máximo 30 años) por parte del concesionario retorna al Estado” (Boyle, 2012:283).

Un segundo hito clave en el proceso de modernización del TPC y la reforma portuaria en general es la promulgación de la Ley del Sistema Portuario Nacional, Ley N° 27943 (en adelante LSPN) en el año 2003, con el siguiente objeto y finalidad:

“Artículo 1.- La presente Ley regula las actividades y servicios en los terminales, infraestructuras e instalaciones ubicados en los puertos marítimos, fluviales y lacustres, tanto los de iniciativa, gestión y prestación pública, como privados, y todo lo que atañe y conforma el Sistema Portuario Nacional. La presente Ley tiene por finalidad promover el desarrollo y la competitividad de los puertos, así como facilitar el transporte multimodal, la modernización de las infraestructuras portuarias y el desarrollo de las cadenas logísticas en las que participan los puertos”.

La LSPN es un importante instrumento en la política pública de modernización del sistema portuario nacional. En primer lugar, porque establece una nueva visión sobre el sector portuario y nuevas instituciones con funciones específicas. Por primera vez en la historia se establecen lineamientos de la política portuaria nacional (artículo 3). Asimismo, se designa al MTC como “órgano rector que define las políticas sectoriales y la normatividad general correspondiente para todas las actividades orientadas al transporte y las comunicaciones, y el Sistema Portuario Nacional” y crea la Autoridad Portuaria Nacional (en adelante APN), como “organismo técnico especializado adscrito al MTC encargado del desarrollo del Sistema Portuario Nacional, el fomento de la inversión privada en los puertos y la coordinación de los distintos actores públicos o privados que participan en las actividades y servicios portuarios” (artículo 19). Su objetivo es establecer y consolidar una sólida comunidad marítimo-portuaria que enlace a todos los agentes del desarrollo marítimo-portuario, estatales y privados con un objetivo común: el fortalecimiento de la competitividad de los puertos nacionales para hacer frente al fenómeno de la globalización y a los retos planteados por la necesidad de desarrollar a plenitud su sector exportador¹¹.

En segundo lugar, la LSPN plantea una estrategia portuaria nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo Portuario, elaborado por la APN y que tiene como objetivo impulsar, ordenar y coordinar la modernización y sostenibilidad del Sistema Portuario Nacional, en el marco de la política del sector transportes y comunicaciones.¹²

¹¹ Portal web de la APN.

¹² La República. *US\$270 millones necesita puerto del Callao*. 19 de marzo de 2004.

En tercer lugar, la LSPN es importante porque cambió el escenario previo en el que ENAPU era la titular de los terminales portuarios públicos. Con la LSPN se establece que el dominio público portuario no es más de titularidad de ENAPU, sino del MTC y de los gobiernos regionales.

En relación con lo anterior, cabe mencionar lo que la vigésimo novena disposición transitoria y final de la LSPN señala:

“Vigésimo novena.- La transferencia de todos los bienes de dominio público portuario que hubiesen sido aportados a la Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU) para el cumplimiento de sus fines y que se encuentren comprendidos en algún proceso de promoción de la inversión privada en infraestructura portuaria comprendida en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, deberá formalizarse a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones o de los Gobiernos Regionales, según corresponda, para efectos de su eventual entrega en administración al sector privado. ENAPU deberá adecuar sus estatutos a las disposiciones de la presente Ley”.

En cuarto lugar, el artículo 3 de la LSPN establece en su inciso 8 que constituye un lineamiento esencial de la Política Portuaria Nacional el fomento de la participación del sector privado, preferentemente, a través de la inversión en el desarrollo de la infraestructura y equipamiento portuario. La única experiencia de promoción de la participación de la inversión privada en puertos que se tuvo antes de la promulgación de la LSPN, fue la concesión del Terminal Portuario de Matarani a favor de la empresa Terminal Internacional del Sur (TISUR)¹³. Cabe mencionar que la concesión de Matarani, según informó un entrevistado fue la entrega del bien como tal, en las mismas condiciones operativas, la única inversión del Estado fue de 6 millones de soles, y la empresa concesionaria fue el principal agente de inversión.

En marzo del 2005, la APN publica el Plan Nacional de Desarrollo Portuario (en adelante el PNDP). En este documento se identifican como principales debilidades del Sistema Portuario Nacional la inadecuada infraestructura e ineficiente equipamiento de los puertos nacionales, la delimitación confusa de las competencias establecidas en la LSPN, sobrecostos logísticos, entre otras.

Asimismo, vale la pena señalar lo que señala el artículo 11 de la LSPN:

“Artículo 11.- Inversión en infraestructura portuaria.

¹³ Para mayor información sobre esta participación privada leer Alcázar et al, 2003.

11.1 Los proyectos de inversión en infraestructura portuaria nueva de titularidad y uso público deben encontrarse previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Portuario (...)

Sin embargo, tal como lo demuestra Arroyo (2009), es el mismo Estado, representado por el Congreso de la República y por otras instituciones con iniciativa legislativa, el que “ha promovido en más de una oportunidad una serie de proyectos de ley referidos al desarrollo de infraestructura portuaria pública, los cuales al margen de cualquier intención que se encuentren tras ellos, se han caracterizado por carecer del suficiente sustento técnico, y lo que es más grave, han pretendido dejar de lado el importante rol que el PNDP juega en el desarrollo de infraestructura portuaria pública¹⁴” (Arroyo, 2009:381).

Además de ello, dos elementos son muy importantes a tomar en cuenta del PNDP. El primero es el otorgamiento al Callao la calidad de megapuerto multipropósito para lo cual debe recibir importantes cantidades de inversión y modernos sistemas de gestión, dos necesidades que la ENAPU no estaba en condiciones de cubrir en el corto plazo. El segundo elemento importante que trae consigo el Plan de Desarrollo Portuario es la reducción de la administración de la ENAPU a las instalaciones portuarias marítimas: Paíta, Chicama, Salaverry, Chimbote, Supe, Huacho, Callao, General San Martín, Ilo y el muelle al Servicio del Perú en Arica, y en el flujo fluvial: Iquitos, Yurimaguas, y Puerto Maldonado. Pese a las manifestaciones organizadas para ese entonces por trabajadores de la ENAPU, Construcción Civil del Callao y de la Confederación General de Trabajadores del Perú-Región Callao¹⁵, sumados a los fuertes pasivos pensionarios por \$20 millones anuales, estos dos elementos presentes en el PNDP marcarían la salida de ENAPU en futuros planes de concesiones en el Callao.

Adicionalmente, la apertura comercial peruana dirigida a firma de tratados comerciales con otros países se inicia con el tratado bilateral con Estados Unidos, con el propósito de mejorar las relaciones comerciales bajo la reducción de aranceles, apoyar el proceso democrático y luchar contra el narco-terrorismo. Se firma el TLC con EEUU en el abril del 2006 impulsando una oferta competitiva de productos de exportación. En el marco del TLC, se requirió inversión en infraestructura, y especialmente en el sector portuario. En este contexto, se firma la concesión del muelle Sur del Callao.

¹⁴ Ejemplos de esos proyectos de ley son los siguientes: N°14640/2005-CR que declara de necesidad y utilidad pública la inversión en infraestructura y equipamiento en el Terminal Portuario de Ilo; N° 14239/2005-CR que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la ejecución del Mega Terminal y Corredor Bioceánico Isla San Lorenzo – Callao – Lima – Pucallpa; N° 1648/2007-CR, Ley de Fortalecimiento de la Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU), etc.

¹⁵ La República. *Trabajadores marchan en el Callao para rechazar el remate de puertos*. 16 de marzo de 2005.

Con el marco normativo para la promoción de la inversión privada y las concesiones en los puertos reflejado en la LSPN y con el PNDP, se busca articular el desarrollo armónico de las instalaciones portuarias integradas al Sistema Portuario Nacional. Con este marco normativo, incluido el PNDP como instrumento de planificación, se modernizó el Puerto del Callao (Boyle, 2012: 285). Frente a lo que se veía venir, las reacciones desde la ENAPU y los sindicatos portuarios no se hicieron esperar. En junio del 2006, la Frentenapu anunció la paralización de todas las actividades en el Puerto del Callao en protesta ante el desahucio de 83,214 metros cuadrados (para formar parte de concesión del Muelle Sur) y las rebajas de tarifas impuestas por OSITRAN.¹⁶

b) Etapa 2: concesión del muelle sur

El 24 de julio del año 2006, el Estado peruano entregó en concesión la nueva terminal de contenedores en la Zona Sur del Callao, cuya buena pro fue otorgada a la empresa emiratí Dubai Ports World (DP World)¹⁷ por 30 años con un plan de inversiones por \$735 millones hasta el año 2012.¹⁸ El factor de competencia para el otorgamiento de la concesión fue la aplicación de una fórmula que incluyó la tarifa más baja a ser cobrada por los servicios que serán prestados a la nave y a la carga, conjuntamente con las inversiones adicionales a efectuarse en el Muelle Sur y en el TPC (Manayalle, 2009:256). Cabe mencionar que ésta concesión representaba para especialistas, autoridades y operadores portuarios un sueño hecho realidad; no obstante sólo repercutió a la descarga de contenedores. Asimismo, el titular de Comercio Exterior y Turismo afirmó se tenía proyectada una reducción de 80% en las tarifas del puerto del Callao (70% por concepto de tarifas en el puerto y 10% por la mayor eficiencia de las navieras, que podrán llegar al Callao con barcos más grandes), la capacidad para albergar naves de mayor tamaño (Súper Post Panamax), gracias a los 14 metros de profundidad del Muelle Sur y que dada la presencia de DP World, la Empresa Nacional de Puertos (Enapu) también presentaría una nueva oferta de servicios y tarifas, en competencia con la trasnacional.¹⁹

¹⁶ La República. *Anuncian paro en el puerto del Callao*. 04 de junio de 2006.

¹⁷ A marzo del 2008 la empresa contaba con 43 terminales y 13 nuevos proyectos en 28 países. Así, durante el 2007 la empresa movilizó 43.3 millones de TEU.

¹⁸ El Comercio. *Consortio DP World invertirá 735 millones de dólares en el puerto del Callao*. 24 de abril de 2010.

¹⁹ El Comercio. *Tarifas del puerto del Callao se reducirían en 80% cuando empiece a operar el Muelle Sur*. 26 de abril de 2010.

El Comercio. *Costos portuarios bajarían hasta 10% por operación de muelle sur*. 01 de junio de 2010.

Esta primera concesión en el Puerto del Callao puso a prueba el paquete de nuevas reglas de juego diseñadas por la APN, una novísima agencia estatal en un escenario de grandes intereses públicos y privados:

“Consolidar la concesión del muelle sur, fue en la práctica el primer paso para lograr la modernización del Puerto del Callao, y fue desde su inicio un reto para la APN pues siendo una institución recién constituida tuvo que partir desde cero, elaborando junto con Proinversión, el diseño de un contrato de concesión acorde con la realidad del puerto y con los lineamientos de política portuaria, que debían contener aspectos técnicos (operativos y de ingeniería), legales, económicos y de sostenibilidad ambiental” (Boyle, 2012:286).

Adicionalmente, la concesión del Muelle Sur consistió en dos fases de inversión y la Inversión Complementaria Adicional (ICA). La primera fase tuvo como inversión ejecutada a abril del 2015 un alrededor de \$ 334 millones. La segunda fase proyecta a ejecutar una inversión de \$ 257 millones. La concesión también considera que el inversionista proporcione un monto de \$ 144 millones para el ICA para la realización de obras comunes en el mismo Puerto del Callao y en los accesos al puerto²⁰.

Entre los años 2007 y 2010, ocurrieron numerosos enfrentamientos entre empresarios y trabajadores miembros de diferentes sindicatos portuarios y de la ENAPU. En todos ellos el Estado jugó un rol conciliador aunque pobre. Mientras por un lado, los empresarios le exigían la declaratoria de emergencia del primer puerto del país y la intervención de la Marina de Guerra en la administración del puerto, por otro lado, sus trabajadores demandaban mejoras salariales y evidentemente la no concesión del puerto aunque con poca capacidad de contrapropuestas y/o soluciones eficientes. En el año 2007, a la tensión del Callao, se suma la huelga por ocho días de los estibadores representados por el Sindicato Único de Trabajadores Marítimos y Portuarios del Puerto del Callao (Sutramport). La disputa entre empresarios y estibadores por razones salariales y de seguridad convoca a Jorge del Castillo, en el cargo de presidente del Consejo de Ministros, para dar solución en conjunto con la PCM, Sutramport y ADEX. La Asociación Peruana de Agentes Marítimos (APAM) informó que la huelga produjo un desvío de la carga hacia los puertos de Chile y Ecuador con pérdidas de US\$ 50 millones diarias. A dicha huelga de estibadores se unieron los transportistas de carga y trabajadores portuarios.

²⁰ Información proporcionada por funcionarios de OSITRAN.

En enero del año 2008, los principales gremios empresariales (Adex, Cámara de Comercio de Lima, Sociedad Nacional de Industrias, Conudfi y Perucámaras) invocaron al gobierno declarar en emergencia al Puerto del Callao por los persistentes problemas logísticos lo cual se traducía en altos costos.²¹ Paralelamente, el presidente de la ENAPU, Mario Arbulú, informaba que el Puerto del Callao había acumulado en los últimos tres meses un total de 1,300 horas de retraso en la atención de naves debido a factores ajenos a su representada y que correspondían a otros agentes de la cadena logística, "el tema de los puertos no es una responsabilidad exclusiva de Enapu, es un trabajo corporativo de toda la comunidad portuaria en general".²²

En el año 2010, aún con el muelle Sur en construcción, se produjo una nueva huelga de los estibadores en el puerto del Callao en demanda de algunos derechos laborales. El presidente de la Asociación de Exportadores (ADEX), Juan Varillas, expresó su indignación por la falta de respuesta de las autoridades portuarias para establecer un plan de contingencia que reduzca el impacto negativo de esta medida de fuerza, "cada día se perderían US\$68 millones en importaciones y exportaciones inmovilizadas"²³. Por su lado, el secretario general del sindicato de estibadores, Wilmer Estévez, mencionó que el presidente del Congreso, Luis Alva Castro, incumplió su palabra al no introducir un proyecto de ley que planteaba algunas mejoras laborales. Una de ellas, según Estévez, era garantizar puestos de trabajo en el nuevo Muelle Sur, que es administrado por el sector privado. Este es el tema que ADEX no consideraba viable.²⁴

En el marco de estas tensiones, el 01 de junio, Maciek Kwiatkowski, gerente general de Muelle Sur, anunció el inicio de sus operaciones con el 50% de la capacidad instalada prevista para su primera etapa: 2 amarraderos, 18 grúas de patio y 6 grúas pórtico por una inversión de \$ 550 millones además de otorgar 48 horas libres de costo a los usuarios del Muelle Sur que usen el almacén de DP World.²⁵

c) Etapa 3: concesión del muelle norte

²¹ La República. *Discrepancias por Puerto del Callao*. 24 de enero de 2008.

²² La República. *Elevarán tarifas en el puerto del Callao*. 26 de enero de 2008.

²³ El Comercio. *Primer puerto sigue sin atender a embarcaciones por paro de estibadores*. 15 de mayo de 2010.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ El Comercio. *Costos portuarios bajarían hasta 10% por operación de muelle sur*. 01 de junio de 2010.

Los estudios técnicos determinaron que la modernización y desarrollo del Puerto del Callao no sólo debía orientarse hacia el sur sino también hacia el norte. “Sobre esa base, la APN elabora en el año 2010 el Plan Maestro del Terminal Portuario del Callao donde se identifican las inversiones necesarias para el desarrollo del puerto a largo plazo, proponiéndose una reorganización de la zona norte del puerto que se encontraba en ese momento administrada por la ENAPU” (Boyle 2012:287). El gobierno tenía claro que el muelle norte debía ser manejado por un operador privado altamente calificado, diferente al del muelle sur para evitar el abuso de posición de dominio. “La intención del Gobierno es tener como operador del Terminal Norte a un Rico McPato y no a un simple pato Donald” fueron las declaraciones del presidente de la Autoridad Portuaria Nacional, Frank Boyle, sobre la concesión del Terminal Norte Multipropósito.²⁶

Para lograr el primer objetivo, el principal requisito puesto por el Gobierno fue mover al menos 10 millones de TEU (contenedor de 20 pies) por año y la acreditación, por parte del postor, de tener el control efectivo (más del 50% de participación) de tal sociedad y de un puerto que mueve al menos un millón de TEU por año. Patricia Teullet, gerente general de Cómex Perú, señaló al respecto que este es un tema que Proinversión debía resolver porque podría comprometer la participación de alguno de los 8 mayores operadores portuarios del mundo que superan la valla de 10 millones de TEU por año y que, en teoría, serían los aptos para concursar por el Terminal Norte.²⁷ Asimismo, Gonzalo Prialé, presidente de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura (AFIN), opinó que los requisitos planteados solo dejarían a tres empresas en carrera: Hutchinson Port Holdings, APM Terminals y PSA.²⁸

Para lograr el segundo objetivo, en julio del año 2010, el gobierno publicó el Decreto Supremo que 033-2010-MTC que establece que:

“para asegurar la competencia en la prestación de los servicios portuarios, en el caso de los puertos donde se prevea la participación de más de un administrador portuario, no podrá participar en los procesos de selección destinados a la entrega en administración del terminal portuario correspondiente, el administrador portuario privado que tenga vínculo contractual con el Estado para administrar infraestructura portuaria de titularidad y uso público en el mismo puerto” (DS 033-2010-MTC, Artículo 1)

²⁶ El Comercio. *Combate en el Callao: las grandes firmas compiten por concesión del muelle norte*. 30 de agosto de 2010.

²⁷ *Íbid.*

²⁸ *Íbid.*

De esta manera, la empresa DP World, operadora del muelle sur, quedaba fuera de la competencia por la administración del muelle norte.

El tercer objetivo se establecería en los términos de referencia de la concesión. A excepción de MSC del Perú –que participa en el proceso por medio de su aliada TIL– varios actores privados criticaron “ese matrimonio forzado”. Entre otros argumentos, el titular de AFIN, Gonzalo Prialé, señaló que el supuesto *know-how* de la empresa estatal no existe, de lo contrario “no sería uno de los peores puertos de la región”.²⁹

El 11 de mayo de 2011, el Estado peruano suscribió el contrato de concesión del muelle norte a la empresa danesa APM Terminals con una inversión comprometida de \$897.9 millones en cinco etapas de desarrollo y \$352.82 millones como inversión opcional en la etapa seis. A diferencia del muelle Sur, el terminal no contemplaba la asignación por Inversión Complementaria Adicional. Entre las “ventajas” de contar con este nuevo operador se encuentran: (1) cobrar US\$3 el día de almacenamiento adicional (por un máximo de cuatro días) de un TEU (contenedor de 20 pies); es decir, 57,1% menos que la tarifa máxima prevista por Pro Inversión, (2) cobrar hasta 25% menos de las tarifas que en ese momento manejaba la Enapu en la carga suelta, y (3) reducir en 100% –es decir, no cobrar– el precio por los servicios portuarios especiales. Además, Enapu recibiría el 17,01% de las utilidades del Terminal Norte.³⁰

El 30 de junio de 2011, Leopoldo Ortiz, presidente de la Federación de Trabajadores de Enapu (Fentenapu) anunciaba que los trabajadores portuarios tomarían el puerto del Callao de manera indefinida en rechazo a la posesión del muelle Norte por APM Terminals, “los trabajadores de Enapu están realizando este paro nacional como medida de protesta por el robo que se le está haciendo al Perú al entregar su puerto principal a una entidad extranjera que no ha invertido ni un sol en infraestructura”³¹. Sin marcha atrás, el futuro del Callao estaba en manos de operadores privados y el colapso de la ENAPU estaría garantizado puesto que el puerto del Callao representaba el 90% de sus operaciones y con la entrega a capital privado, la empresa estatal solo recibirá el 17,01% de las utilidades netas que obtenga APM Terminals, recursos insuficientes para por ejemplo cubrir el pago de \$20 millones en pensiones a sus 1500 jubilados.³²

²⁹ *Íbid.*

³⁰ El Comercio. *Segundo mayor operador portuario del mundo ancló en el Callao*. 02 de abril de 2011.

³¹ La República. *Portuarios acatan paro nacional en contra de posesión del puerto del Callao*. 30 de junio de 2011.

³² La República. *Terminal Norte es bomba de tiempo*. 10 de julio de 2011.

APM Terminals también ha recibido muchos reclamos de los usuarios, estas críticas han correspondido a la gran variedad del tipo de carga que recibe el muelle Norte, es decir, no sólo contenedores. Además, a diferencia de la concesión de DP World, APM Terminals tomó la concesión con un muelle en construcción al 40%, lo cual delimitó la ejecución de las obras programadas.

Los entrevistados resaltan que uno de los principales problemas actuales del Terminal Portuario del Callao son las vías de acceso al Puerto del Callao, especialmente la Av. Manco Capac. El diseño de la concesión no implicó necesariamente una modernización en las vías de acceso al Terminal Portuario, lo cual repercute en el retraso de los plazos de concesión y costos extras a los actores involucrados en la modernización del Puerto del Callao y a OSITRAN como ente regulador. En específico, la falta de entrega de terrenos sin saneamiento físico legal ha producido retrasos en el plazo de ejecución de obras en la concesión del Muelle Norte³³.

“Antes de otorgarse la concesión, hay una situación de saneamiento que no está bien llevada. Cuando nosotros entramos a supervisar y ya está ejecutándose la obra, nos damos con la sorpresa de que esas áreas no saneadas impiden el avance de la obra, los plazos no se cumplen, lo cual crea una serie de adendas y reclamos (...). Nos ha pasado con el muelle Norte, el muelle Norte ha tenido que ampliarse un año porque hay una calle arraigada al Callao que no se pudo entregar y estaba dentro del área de concesión (...). La alta Dirección (de OSITRAN) ya se ha pronunciado sobre esto, y ha dicho que se entregue la concesión pero debidamente saneada, porque si no se generan sobrecostos.”³⁴

Explicando la respuesta estatal

La respuesta del Estado peruano en los últimos 20 años ante el desafío planteado por la falta de una infraestructura portuaria adecuada se puede explicar a través de un conjunto de factores, tanto domésticos como internacionales. Entre los domésticos destacan la demanda del gremio empresarial por mejorar la precaria situación de los puertos, en manos de la ENAPU, dado el crecimiento económico del país y las exportaciones, y también la decisión del gobierno de turno de optar por iniciar las concesiones de los muelles del TPC. Por el lado de los

³³ En particular, el no saneamiento de la calle Contralmirante Raygada y el retraso en el trámite de acumulación de lotes.

³⁴ Entrevista a funcionarios de OSITRAN.

factores internacionales tenemos el aumento del precio de las materias primas y el impulso de políticas de apertura comercial que optan por favorecer la inversión privada para la modernización de puertos a nivel regional.

Por el lado de los factores domésticos, encontramos una ola de crecimiento económico que se proyectaba en el país, con el aumento del precio de los *commodities* y de productos no tradicionales.³⁵ Este contexto favorable para la economía del país lleva a que aquellos actores directamente beneficiados por la misma, los exportadores, presionen por la reducción de los costos operativos en el puerto del Callao, exigiendo un aumento en su competitividad. Los exportadores, quienes estaban agrupados en gremios como COMEX y ADEX, tenían una evaluación bastante negativa del sistema portuario del país, y en específico, del Callao por los altos costos logísticos que implicaba las transacciones en el marco de TLCs³⁶. Como explica Juan Carlos León de ADEX, los empresarios empezaron a marcar la agenda sobre desarrollo portuario desde la década del 2000 con la denuncia de temas como, por ejemplo, los sobrecostos en el puerto. De esta manera, se iba presionando por cambios en el tema portuario.

Asimismo, ENAPU, la empresa pública encargada de su administración, era vista como una empresa incapaz de liderar la modernización necesaria. Todos los entrevistados coinciden en señalar la ineficiencia de la empresa pública, e incluso algunos señalan las “fallas de origen” de la misma al tratarse de una entidad con procesos lentos y con poca capacidad de inversión.³⁷ Dada esta evaluación, los exportadores inician una campaña de desprestigio de ENAPU a través de los principales medios de comunicación limeños. Ante esta campaña, ENAPU no logra responder, ya que efectivamente la situación de los puertos era débil en comparación a nuestros vecinos, lo que le impedía contar con argumentos que defendieran su eficiencia. Un dato interesante es la constante presentación de grupos de exportadores a través de notas de prensa, comunicados e infografías en el diario “El Comercio”³⁸. Otra manera de neutralizar posibles discordancias dentro de ENAPU es controlar los nombramientos en la empresa. El Poder Ejecutivo es el que nombra el directorio dentro del organismo, por lo que a nivel de los altos mandos no había oposición a la medida³⁹. Además, según las entrevistas realizadas, en la

³⁵ Se registra mayor exportación en el 2006. (Fuente Mincetur)

³⁶ Entrevista Rafael Zachnic (COMEX) y entrevista a Juan Carlos León Siles (ADEX).

³⁷ Entrevista Rafael Zachnic (COMEX), entrevista a Juan Carlos León Siles (ADEX) y entrevista a Francisco Merino.

³⁸ Revisión de noticias del Diario el Comercio, declaraciones de exportadores pro-concesión a lo largo del segundo trimestre del 2010.

³⁹ Entrevista a Francisco Merino.

ejecución de las concesiones se ofreció un incentivo económico para los funcionarios de ENAPU para que pasen a trabajar a la empresa privada, pues al trabajador que renunciaba a la empresa recibía una bonificación económica⁴⁰.

Otro factor doméstico que cabría la pena mencionar es la decisión política del gobierno de turno de llevar a cabo la concesión del muelle sur. El gobierno de Toledo tenía como meta clara lograr la firma del Tratado de Libre Comercio con EEUU y profundizar la política de apertura comercial instaurada desde la década de los 90 en el Perú. Para esto, buscan potenciar un nuevo organismo como la Autoridad Portuaria Nacional para llevar a cabo esta concesión. Si bien el cambio de visión acerca del rol del Estado en la economía y el desarrollo estaba en boga desde los años 90, será la decisión del entonces presidente Toledo de potenciar el tema de la concesión del muelle sur la que marca este proceso. Entrevistas con actores directamente vinculados en el proceso confirman el rol central de la decisión política en las concesiones⁴¹.

Por el lado de los factores internacionales, evidentemente el aumento de precios de los *commodities* exportados evidencia la necesidad de enfrentar la ineficiencia de nuestros puertos. Adicionalmente, encontramos que existían empresas internacionales interesadas en privatizar el puerto del Callao⁴². Esto parecería indicar una suerte de contagio a nivel regional, pues la mayoría de países cuenta con la presencia de privados que concesionan puertos⁴³. Colombia⁴⁴ y Chile⁴⁵ que iniciaron procesos de concesiones de puertos en los 90's. En el caso colombiano con el establecimiento del Estatuto de Puertos Marítimos en 1991 y la creación del Instituto Nacional de Concesiones INCO en el 2003, establecimiento público especializado en la estructuración y administración de los contratos de concesión del sector transporte se incluye a la inversión privada como primordial para el desarrollo de la infraestructura portuaria. El caso chileno, a partir de 1997 con la Ley que Moderniza el Sector Portuario, y permite el esquema de concesiones. De hecho en el Perú, durante la misma década había

⁴⁰Entrevista a Francisco Merino.

⁴¹ Entrevista a Frank Boyle y entrevista a Juan Carlos León Siles.

⁴² Entrevista a Rafael Zachnic (COMEX).

⁴³ Entrevista a Fernando Palomino.

⁴⁴ Con la Ley 1ª de 1991 se establece el Estatuto de Puertos Marítimos – creó la Superintendencia General de Puertos, ordena la liquidación de Colpuertos.
<http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/15848373/Estudio+de+Puertos.pdf/09342309-a7ee-41f7-a907-b85420a0c097>

⁴⁵ Con la Ley 19.542 la Ley de Modernización, permite la entrada de la gestión privada con inversión y concesiones.

intentos de modernizar la infraestructura del Puerto de Callao⁴⁶, financiado por la banca de japonesa. Sin embargo, no hubo ninguna decisión del ejecutivo hasta los 2000.

Ante esta situación de presión de varios frentes, el Estado responde, inicialmente, realizando un cambio de reglas, con la dación de la Ley Nacional del Sistema Portuario. Es interesante anotar que en dicho documento menciona que la infraestructura portuaria podrá entregarse en administración al sector privado, en plazos no mayores de 30 años, y en cualquiera de las modalidades siguientes: a) Asociación en Participación, b) Contratos de Arrendamiento, c) Contratos de Concesión, d) Contratos de Riesgo Compartido, e) Contratos de Gerencia, f) Contratos Societarios; y, g) otras modalidades establecidas en la legislación⁴⁷. La norma retoma un paradigma acerca del rol del Estado como empresario que viene siendo planteado desde las reformas de privatización de la década del 90, pues limita esta función, y lleva a que un privado asuma un rol que antes estaba asociada al Estado. Como resultado de estos cambios legales, se puede llegar a la concesión del muelle Sur del puerto del Callao. Otro de los efectos de los cambios legales es la pérdida del rol protagónico de la ENAPU en el sistema portuario. Como menciona un entrevistado, optar por una concesión a privados guarda relación con este cambio de paradigma.

“¿Por qué se dan las concesiones? ¿Por qué el Estado deja de invertir? Pues porque cambia el mundo. Hay todo el bandazo de derechas en el mundo de acabar con el antiguo estatismo porque el estatismo demostró que no funcionaba, etc.(...) La alternativa que queda es la contraria, los privados. Esa decisión es un cambio de ideologías, así de simple. Esa es la figura bajo la cual se dan las concesiones, no es un tema mucho más complicado finalmente (...) Se parte del principio de que el Estado no es buen administrador ni es buen inversionista. Solamente lo es el privado. Pero hay momentos y hay ciertos casos en que deba ser así, el Estado debe seguir existiendo”.⁴⁸

Para la ejecución de las concesiones la ENAPU no podía participar debido a que el diseño de la concesión solicitaba operadores mundiales y con procesos de gestión más dinámicos que los posibles en una empresa estatal⁴⁹. No obstante, es interesante anotar que según algunas de las entrevistas realizadas, la iniciativa de la firma de las concesiones portuarias no era únicamente del Ejecutivo, sino que su antecedente inmediato señala que la iniciativa original

⁴⁶ Entrevista a Francisco Merino.

⁴⁷ Artículo 10°.- Administración de Infraestructura Portuaria, de la Ley Nacional del Sistema de Puertos.

⁴⁸ Entrevista a César Ballón.

⁴⁹ Entrevista a Francisco Merino.

es de la empresa internacional que propone al Estado llevar a cabo la concesión⁵⁰. El Estado otorga una parte del puerto sin ningún costo y tampoco levanta oposición por parte de ningún actor que podría haberse visto perjudicado. DP World propone un esquema de concesión del Puerto del Muelle Sur para ejecutar la modernización respectiva. Otros entrevistados tienen versiones encontradas sobre el grado de planificación que hubo en el proceso de modernización, sobre todo las concesiones. Uno de ellos menciona,

“No hubo ningún tipo de discusión entre los actores portuarios. Lo único que se dijo fue “¿el Estado va a seguir invirtiendo? No, no va a seguir invirtiendo ¿Necesitamos más puertos? Sí, sí necesitamos más puertos. Toma tú y hazlo (risas) Y se dijo: Pero espérate un ratito ¿qué modelo de puerto vas a tener? ¿Vamos a entrar por aquí, vamos a entrar por allá? ¿Cómo va a ser el acceso? ¿Cómo lo diseñamos? ¿El marco legal y los procedimientos aduaneros están adecuados a lo que tú vas a hacer o tú estás adecuado a ellos? No no no, tonterías. Aquí si no lo hacemos, esto no se hace. Entonces, saco la concesión, ahí tienes el área. Ustedes hagan una propuesta de cómo lo manejan y échalo a andar. Bueno, y así fue”.⁵¹

Por otro lado, algunos actores directamente involucrados en las concesiones mencionan que sí hubo algún grado de intercambio con los gremios empresariales locales sobre la concesión, pero que finalmente fue una decisión política del gobierno⁵².

Los números mejoran con esta concesión, lo que lleva a la Autoridad Portuaria Nacional a llevar a cabo un diagnóstico de la situación portuaria que todavía mostraba un panorama desalentador. Esto lleva a comenzar con la concesión del muelle norte del Callao, el cual sí fue una iniciativa del Estado⁵³. Para esto, se lleva a cabo un concurso abierto a empresas de talla internacional, pero se excluye a Dubai Ports Worlds de participar de la misma, la evitar el monopolio en la administración del Puerto del Callao.⁵⁴

Sin embargo, la APN era en ese momento una organización joven que tuvo que abrirse camino en un orden que venía desarrollándose durante los últimos 40 años.

“(…) En noviembre del año 2012, yo me entero de que a través del Viceministerio de Transportes y Ositran, se había estado haciendo toda una maniobra en coordinación

⁵⁰ Entrevista a Rafael Zachnic (COMEX).

⁵¹ Entrevista a César Ballón.

⁵² Entrevista a Juan Carlos León Siles.

⁵³ Entrevista a Rafael Zachnic.

⁵⁴ De acuerdo a algunos entrevistados, negar la posibilidad de tener un mono-operador en el TPC se dio por un tema de competencia.

con la Marina, a espaldas de la APN, para dictar o dar dentro de las facultades legislativas que le habían dado al Ejecutivo, un decreto legislativo que bajo el enfoque de seguridad marítima, trastocaba todo lo que era la APN y le quitaba las competencias que tenía (...)”⁵⁵.

El 11 de diciembre de 2012, se publica el Decreto Legislativo N° 1147, que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas, y elimina una serie de competencias a la APN que pasan a manos de la Autoridad Marítima. De acuerdo a los entrevistados, esta medida evidencia que la política de puertos del país se trata más como una política de gobierno y no de Estado, y que responde más bien a la voluntad del Ejecutivo, presidente y ministros, más que a una planificación consensuada.⁵⁶

Conclusiones

La respuesta del Estado peruano a través de la modernización del puerto del Callao fue producto de la suma de variables externas como internas. Dentro de las primeras, contamos el alza de los precios de los *commodities* y la corriente a nivel mundial de concesiones de puertos en manos de grandes operadores de talla mundial. Como variables domésticas contamos con la decisión del gobierno de turno por impulsar una agresiva agenda de apertura comercial y una fuerte demanda por parte del gremio exportador e importador para reducir costos y ser competitivos. El punto de partida incluía un sector portuario con serios déficits de inversión en infraestructura y nuevas reglas de juego más acordes con los nuevos tiempos.

Asimismo, la respuesta estatal se dio de manera específica a través de cuatro acciones concretas: (1) la promulgación de la Ley del Sistema Nacional Portuario, Ley N°27943, (2) la consecuente creación de la Autoridad Portuaria Nacional, (3) el establecimiento de un Plan de Desarrollo Portuario Nacional que fija las metas del sector a largo plazo, y (4) las dos concesiones tanto la del Muelle Sur y Muelle Norte a las empresas DP World y APM Terminals respectivamente.

Como características de ésta respuesta identificamos que, en primer lugar, se confirma el paradigma de no intervención del Estado en el rol de empresario, el cual se implantó en el Perú a inicios de los noventa, y que evitó que sea la Empresa Nacional de Puertos la que esté a cargo de la modernización del TPC. En segundo lugar, se opta por una costumbre adoptada en

⁵⁵ Entrevista a Frank Boyle.

⁵⁶ Entrevista Frank Boyle y entrevista a Juan Carlos León Siles.

otros sectores ante situaciones críticas, a saber, la creación nuevos organismos como responsables del cambio. Sin embargo, estas nuevas organizaciones corren el riesgo de no sobrevivir a nuevos gobiernos como fue el caso de la APN. En tercer lugar, se evidencia la falta de planificación y visión del sector como un todo más que como unidades separadas. Si bien las dos concesiones dieron una respuesta parcialmente eficaz a los problemas hacia dentro del puerto, aún queda pendiente una gran lista de problemas traducidos en enormes sobrecostos logísticos presentes alrededor del puerto (de la puerta hacia afuera) los cuales no fueron siquiera contemplados en el diseño de las concesiones y que demandan la intervención de diferentes autoridades de los tres niveles de gobierno.

Bibliografía

ALCÁZAR, Lorena; Rodrigo LOVATON y GRADE. *La concesión de los puertos en el Perú: ¿Quién ganó y quién perdió con la concesión del puerto de Matarani?* CIES. 2003.

ARROYO, Víctor. *Las formas de inversión en infraestructura portuaria pública y privada en el Perú*. EN: Revista de Derecho Administrativo. Año 4, N°7 (May. 2009). Pp. 377-387.

AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL. *Plan Nacional de Desarrollo Portuario*. 2005.

AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL. *Mayor capacidad*. EN: Revista de la APN, año 3, edición N° 13. 2012

BOYLE, Frank. *Programa Nacional de Puertos*. Ponencia presentada en el VIII Foro Internacional de Puertos, Lima. 2009

BOYLE, Frank. *Lecciones aprendidas en el proceso de modernización del Terminal Portuario del Callao*. EN: Revista de Derecho Administrativo. Año 6, N°. 12, parte 2 (Dic. 2012). Pp. 281-290.

CEPAL. *Caracterización de la brecha de infraestructura económica en América Latina y el Caribe*. Boletín FAL, N°293, número 1 de 2011.

DANCOURT, Oscar (1999). *Reforma Neoliberal y política macroeconómica en el Perú*. EN: Revista de la CEPAL 67 -Abril 1999.

INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA. *El Reto de la Infraestructura al 2018. La brecha de inversión en infraestructura en el Perú 2008*. 2009. Disponible en web: http://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2009/09/estudio_el_reto_de_la_infraestructura_al_2018.pdf

LEY N° 27943, LEY DEL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL. 07 de febrero de 2003.

MANAYALLE, Alejandro. *Las clases de concesiones de infraestructura portuaria en el Perú y el diseño de la concesión del muelle sur en el Terminal Portuario del Callao*. EN: Themis-Revista de Derecho. N°52 (2006). Pp. 255-267.

PÉREZ DELGADO, Gerardo (2011). *El desarrollo portuario y su incidencia en las exportaciones*. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional de Comercio Exterior “Consolidando el Crecimiento”, Arequipa.

RONDAN, Hans; José Carlos AGUILAR y Humberto ORTIZ (2007). La concesión del Muelle Sur del Puerto del Callao: Una buena propuesta. EN: CISEPA PUCP. Coyuntura. Análisis Económico y Social de Actualidad. Año 3 N° 12 / Mayo – Junio 2007.

ROZAS, Patricio y Ricardo SÁNCHEZ (2004). *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*. CEPAL. Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N°75.

VEGA, Eusebio (2012). *Avances y Perspectivas en la Implementación del Plan Nacional de Desarrollo Portuario*. Ponencia presentada en el 3er Simposium de Puertos, Lima.

Entrevistas

- Entrevista a César Ballón Izquierdo, Gerente Central de Comercio Exterior en Agencias Ransa S.A. / Ransa Comercial S.A.
- Entrevista a Frank Boyle Alvarado, Ex presidente del Directorio de la Autoridad Portuaria Nacional (APN).
- Entrevista a Fernando Palomino, abogado especialista en temas marítimos.
- Entrevista a Juan Carlos León Siles, Responsable de la Defensoría del Exportador de la Asociación de Exportadores (Adex).
- Entrevista a Rafael Zacnich, Economista Jefe de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (Comex Perú)
- Entrevista a dos funcionarios (anónimos) del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN).

REFORMA DEL RÉGIMEN PENSIONARIO 20530⁵⁷

Carlos Alza Barco
Henry Dyer Cruzado

Abstract

El régimen pensionario de servidores públicos 20530 o cédula viva causó severos daños fiscales al Estado peruano hasta el año de su reforma (2004) y, hasta ese momento, fue barrera importante para emprender reformas de servicio civil. Para el año 2003, el 85% del pago de las prestaciones pensionarias de los ex servidores públicos de la ‘cédula viva’ requería del subsidio del Estado y el costo total previsional equivalía al doble del presupuesto público. Asimismo, algunos proyectos de ley de servicio civil no habían prosperado, en parte, debido a la necesidad de un cierre definitivo de este régimen pensionario. En cuanto al contexto, la aprobación de la reforma del régimen pensionario 20530 cobraba especial dificultad debido a que un conjunto de altos funcionarios y ex funcionarios del Estado se encontraban como beneficiarios de elite de dicho régimen pensionario, entre ellos veinte congresistas, quienes debían votar la reforma. En el presente artículos exploramos tanto la economía política del proceso de reforma como el rol desempeñado por el Estado en resolver esta problemática.

⁵⁷ Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015. Segmentos de este borrador se basan en un trabajo de investigación sobre procesos de reforma del servicio civil peruano (1980-2010) realizado en el año 2012 (Alza, 2012).

Introducción

¿Qué estrategias y recursos fueron efectivos para lograr cerrar un régimen pensionario que favorecía a grupos de altos funcionarios empoderados en el Estado y ponía en riesgos fiscales al Estado?, ¿qué actores lideraron esta reforma y cuáles fueron las limitaciones que encontraron?, ¿bajo qué contexto institucional y político se determinó el alcance de la reforma pensionaria?

El régimen pensionario de servidores públicos 20530 o cédula viva causó severos daños fiscales al Estado peruano hasta el año de su reforma (2004) y, hasta ese momento, fue barrera importante para la aprobación de reformas de servicio civil. Para el año 2003, el 85% del pago de las prestaciones pensionarias de los ex servidores públicos de la cédula viva requería del subsidio del Estado y el costo total previsional equivalía al doble del presupuesto público (MEF, 2004: 13-14). Asimismo, algunos proyectos de ley de reforma de empleo público no habían prosperado, en parte, debido a la necesidad de un cierre definitivo de este régimen pensionario (Alza, 2012; Congreso de la República-PRODES, 2005). En cuanto al contexto, la aprobación de la reforma del régimen pensionario 20530 cobraba especial dificultad debido a que un conjunto de altos funcionarios y ex funcionarios del Estado se encontraban como beneficiarios de elite de dicho régimen pensionario, entre ellos veinte congresistas⁵⁸, quienes debían votar la reforma.

En el presente trabajo planteamos que la labor de un área técnica y fortalecida del Estado, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), tuvo la capacidad, recursos y liderazgo para articular un equipo sólido para afrontar los procesos técnico y político de la reforma de este régimen pensionario. Asimismo, actores empoderados del Estado, altos funcionarios y políticos, los cuales habían logrado mayores beneficios en años previos, se vieron perjudicados al ser conducida parte de esta reforma con un proceso

⁵⁸ Walter Alejos (No agrupado); Ernesto Aranda (PP); Mercedes Cabanillas (Apra); José Carrasco (Apra); Enith Chuquival (PP); Judith de la Mata (Apra); Elvira De La Puente (Apra); Luis Flores (PP); Gloria Helfer (PP) Luis Heysen (Apra); Martha Hildebrandt (NA); Arnulfo Jiménez (GPDI); Luis Negreiros (Apra); Dora Núñez (FIM); Eittel Ramos (PP); Carlos Ramos; (GPDI); Glodomiro Sánchez (PP); Doris Sánchez (PP); Luis Santa María (Apra); Emma Vargas (UN).

debate público. A partir de revisión documental y de entrevistas a profundidad de los actores involucrados, se revisa el proceso de aprobación de esta reforma.

Capacidad de agencias del Estado y economía política del proceso de reforma

Los Ministerios y diversas agencias del Estado del Poder Ejecutivo, como organizaciones, pueden desarrollar preferencias de política y tener (o no) éxito en materializarlas (Carpenter, 2001). ¿Qué factores influyen en que algunas puedan lograr impulsar sus preferencias tanto dentro del Ejecutivo como en las negociaciones con otros poderes del Estado? Ciertamente la competencia formal que brinda una norma sobre un tema no es suficiente. Basta con repasar la cantidad de áreas que son cerradas en el marco de un proceso de reforma, siendo reemplazadas por otra que se hace responsable del ‘negocio’ o áreas de competencia de la anterior. O también reconocer aquellas agencias del Estado con rectoría sobre temas específicos, pero que no tienen una posición predominante en la formulación o modificaciones de políticas.

Asimismo, un área con prestigio y capacidad técnica también puede requerir del liderazgo burocrático o de emprendedores de política para sacar adelante o detener una reforma según las preferencias de la organización (Carpenter, 2001, Alza 2014). Para efectos del caso que estudiamos, encontramos que se trata de una reforma en el radar del Estado y, en particular, del Ministerio de Economía y Finanzas, desde al menos comienzos de los noventa, pero acompañada de infructuosas medidas de solución hasta la puesta en marcha de un proyecto de reforma más agresivo bajo el liderazgo de Marisol Guiulffo. Siguiendo una conceptualización similar a la que aborda Roberts (1991) sobre los *policy entrepreneurs*, enmarcamos la labor de un emprendedor en términos de un liderazgo con capacidad para i) articular actores en favor de la reforma, ii) desarrollar un trabajo de innovación en el sentido de alcanzar un nuevo arreglo institucional a partir de la adaptación circunstancias previas que podían dificultar la reforma.

Ya dentro del marco del emprendimiento de la reforma que logró tener éxito, buscamos explorar aspectos de la economía política de la reforma emprendida: qué estrategias se utilizaron, bajo qué supuestos y qué impactos tuvieron. La estrategia que se elige para una reforma es clave no solo porque tiene relación con las buenas o malas decisiones

que se tomen para que la reforma emprendida tenga éxito, sino también porque las propias estrategias elegidas podrán condicionar reducir o no el alcance de la reforma o definir el carácter más o menos plural que tendrán los procesos de formulación y aprobación (Graham, Grindle, Lora, y Seddon, 1999).

Consideramos que el caso cobra relevancia en el marco de intentos de reformas institucionales en América Latina porque describe las estrategias a varios niveles o agendas (Poder Ejecutivo, Legislativo, grupos de interés) que emplea una agencia del Estado en el marco de una reforma que requiere la participación directa de los grupos de interés pertenecientes al mismo Estado y son quien estaban a cargo de tomar las decisiones sobre un tema en el que estaba en juego sus beneficios. En esta dinámica específica de reformas que involucran mejora o reducción de beneficios para segmentos del servicio civil, encontramos que las dinámicas de ‘sabotaje’ a las reformas desde dentro del Estado sin necesidad y evitando el debate público son estrategias de contra-reforma (Grindle, 2012). En este sentido, buscamos que el estudio de la presente reforma brinde aportes acerca de cómo se logran reformas exitosas en América Latina en contextos en los que los directamente beneficiados serán también los tomadores de decisión.

Grupos de servidores públicos privilegiados y los antecedentes a la reforma

Durante la segunda mitad del siglo veinte algunos países de América Latina gestionaban regímenes pensionarios que ponían en riesgos fiscales las cuentas de sus Estados (Weyland, 2006). En ocasiones, parte importante de los problemas fiscales causados por la gestión de determinados regímenes pensionarios estuvo relacionada con categorías o grupos de servidores públicos con alto poder de negociación o mayor cercanía a instancias de decisión pública, quienes lograban la creación o insertarse en bondadosos regímenes pensionarios ampliamente subsidiados por el tesoro público (Mesa-Lago, 1978 citado de Weyland, 2006: 93). En Costa Rica, los esquemas pensionarios especiales para profesores y servidores públicos condujeron a importantes desequilibrios a finales de la década del ochenta (Programa Integral de Pensiones, 1998 citado de Weyland, 2006: 93); Bolivia tenía veintidós ‘regímenes complementarios’ de pensiones, varios de los cuáles estaban acompañados de grandes déficits (Mercado,

1991 citado de Weyland, 2006: 93); en Brasil convivían regímenes especiales para grupos de servidores públicos en los niveles federal y municipal que brindaban privilegios como un salario adicional y otro tipo de aumentos que redundaron en que lo gastado en tres millones de servidores con estos regímenes equivalga al presupuesto para el pago de pensiones de dieciocho millones de personas bajo el régimen general de seguridad social (Oliveira, Beltrao y Ferreira, 1998 citado de Weyland, 2006: 94). Para el caso peruano, la regla de nivelación automática con el sueldo del último puesto ocupado, entre otras condiciones de privilegio, acompañada de las sucesivas excepciones para ingresar a más servidores públicos al régimen pensionario 20530 (normativamente con el ingreso nuevos pensionistas ‘cerrado’) ocasionó severos daños fiscales al Estado (MEF, 2004). Además, la gestión de las pensiones por parte del Estado estuvo relacionada con manejos irresponsables hacia finales del siglo veinte. Por ejemplo, la agencia encargada de la seguridad social, el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) había sido politizada y conducida a altos niveles de patronazgo, sobre todo durante el primer gobierno de García (1985-1990) cuando la agencia llegó a tener más de cuarenta mil servidores públicos (Arce, 2001). El diputado Roggero indicó que él solía imaginarse al estadio nacional de fútbol abarrotado por trabajadores del IPSS (Roggero 1993 citado de Arce, 2001: 94). Asimismo, los sindicatos del IPSS alcanzaron un acuerdo para tener una cuota fija del 30% del presupuesto del IPSS de gasto en sus salarios (Ausejo 1995 citado de Arce, 2001: 94).

A mediados de los años noventa, un grupo de emprendedores de política del Poder Ejecutivo diseñaron un ambicioso plan de reforma del Estado denominado Programa de Modernización de la Administración Pública (PMAP). Dicho plan contemplaba una dimensión de servicio civil y estimaba que su reforma no podría tener viabilidad si es que no se lograba antes modificar el régimen pensionario de la cédula viva. Principalmente, si es que no se lograba dejar sin efecto la nivelación automática de las prestaciones de los beneficiarios de este régimen pensionario con el valor actual de las remuneraciones del último puesto que habían ocupado en el Estado y si, adicionalmente, no se cerraba el acceso de manera definitiva a este sistema pensionario (entrevista a Pierina Pollarolo, 2012). Este intento de reforma de servicio civil fracasó, así como también lo hicieron similares intentos de reforma del empleo público en los años 2001 y 2004, en parte importante por el daño aun mayor que se temía se podría ocasionar al fisco si el bondadoso régimen pensionario 20530 entraba en

funcionamiento en paralelo con un nuevo régimen de empleo público donde la base de cálculo pensionable sobre el total de ingresos fuera bastante mayor. Una reforma del servicio civil con diseño de similar alcance no pudo ser aprobada sino hasta ocho años después⁵⁹ de aprobada la reforma constitucional del régimen 20530.

Sucesivos intentos del Ejecutivo por cerrar las pensiones 20530 y sabotaje desde dentro el mismo Estado

El sistema pensionario de la cédula viva tiene sus raíces en una norma del siglo XIX (Ley de Goces de 1850) que buscaba favorecer a un grupo reducido de altos funcionarios del Estado con pensiones vitalicias financiadas con el Tesoro Público (MEF, 2004: 5). Dado que se trataba de un esquema fiscalmente insostenible porque las aportaciones no financian los beneficios pensionarios y la brecha entre aportes y pagos pensionarios se incrementaba a medida que el régimen pensionario acogía a más personas, los intentos por eliminar este sistema pensionario datan desde 1962, cuando se establece que se cierra el ingreso al régimen pensionario habilitado por la Ley de Goces (ídem) y se otorga derecho a este tipo de pensión solo a los servidores nombrados hasta julio de 1962. El régimen pensionario de la cédula viva es aprobado en 1974 mediante el Decreto Ley 20530 con la intención de cerrar definitivamente el acceso a este tipo de sistema pensionario, reestableciéndose que el sistema quedaba restringido a los servidores nombrados de la carrera administrativa hasta el julio de 1962 (ídem). Sin embargo, sucesivas medidas excepcionales más relacionadas a decisiones populistas de otorgamiento de este beneficioso sistema pensionario aprobaron, una tras otra, excepciones para que más servidores públicos puedan beneficiarse de este régimen pensionario, así como otras medidas ventajosas y poco sostenibles. Entre ellas, cómputo de los años de formación profesional, contados de manera adicional aun así sean llevados los estudios en paralelo al ejercicio como servidor público⁶⁰ o derecho a pensión para la hija soltera. Así, en conjunto, entre los años 1984 y 1992, el Congreso aprobó hasta ocho leyes que permitieron el ingreso de diferentes cohortes o funcionarios de entidades públicas al régimen 20530 (la mayoría de incorporaciones tuvo lugar durante los últimos años del gobierno de Alán García, entre 1989 y 1990) y cuatro leyes que mejoraron aun más las condiciones de las pensiones de la cédula viva, además de

⁵⁹ Aprobación de la Ley del Servicio Civil, Ley 30057.

⁶⁰ Ley 24156 del año 1985.

normas aprobadas por el Poder Ejecutivo con similar orientación. De esta forma, se pasó de contar con, aproximadamente, doce mil pensionistas de la cédula viva en el año 1984 hasta casi trescientos mil para el año de la reforma constitucional de este régimen pensionario –año 2004- (Pollarolo, 2005: 3; MEF, 2004: 9). El régimen pensionario 20530 creado como un régimen cerrado desde la década del sesenta, se ‘desnaturalizó’ por la aprobación de sucesivas normas excepcionales que incluyeron varias incorporaciones de grupos de servidores públicos, así como del principio legal de los derechos adquiridos aplicable únicamente para el caso de las pensiones de servidores públicos de acuerdo a la Constitución de 1993, el cual ponía severas barreras a cualquier modificación legal a las condiciones o beneficios que ofrecía el régimen pensionario (entrevista a Neves, 2015).

En 1991 el gobierno aprobó un Decreto Legislativo con el propósito de, nuevamente, cerrar el acceso a incorporaciones ilegales⁶¹. Sin embargo, esta norma fue derogada por el Congreso al año siguiente. En respuesta, el Ejecutivo observó la ley que había derogado el Decreto. Finalmente, el Congreso aprobó, mediante mayoría calificada, la legalidad de los ingresos. (Neves, 2009: 20; Pollarolo 2005:3). También a comienzos de la década de los noventa, y ya con una orientación neoliberal en el plano económico luego un manejo fiscal irresponsable e ineficiente de las pensiones desde el sector público hasta finales de la década del ochenta⁶², se emprendió el proceso de creación de un mercado privado para la gestión de pensiones a partir del funcionamiento de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). En un contexto de amplias facultades legislativas en el Poder Ejecutivo a causa del auto-golpe de Estado desplegado por el presidente Fujimori que le permitió cerrar el Congreso convocando a un Congreso Constituyente Democrático (CCD) para la aprobación de una nueva Constitución, se adoptó casi íntegramente el modelo pensionario de AFP creado e implementado originalmente en Chile (Weyland, 2006). El diseño inicial de dicha reforma contemplaba la privatización a escala completa de las pensiones, sin opción a un sistema público de pensiones (al que puedan optar trabajadores de los sectores público y privado) con la consecuencia del cierre de todos los regímenes pensionarios públicos incluyendo al régimen 20530 (Weyland, 2006: 120; Ortíz de Zevallos, Eyzaguirre,

⁶¹ Decreto Legislativo N° 763.

⁶² Se estimó la rentabilidad de los sistemas públicos pensionarios en -37% durante la década del ochenta (Banco Mundial, 2004 citado en Fuentes, García y Escrivá, 2010: 14).

Palacios, Pollarolo, 1999: 35). El nuevo Presidente del IPSS desde la llegada de Fujimori en 1990, Luis Castañeda, se opuso fuertemente y con éxito al proceso de privatización total de las pensiones apoyándose en importantes niveles de influencia que había logrado en el gobierno a partir de mejoras significativas en su gestión del IPSS en corto tiempo (Weyland, 2006: 120). Fujimori, finalmente, optó por crear el sistema de AFP difundido desde el modelo chileno, pero sin una privatización a escala completa, manteniendo los regímenes pensionarios públicos como alternativa de elección (Ídem), incluyendo al régimen 20530. Poco tiempo después, en 1993, el CCD aprobó una nueva Constitución incorporando un principio legal (el de ‘derechos adquiridos’) no aplicable para todos los aspectos de la Constitución salvo para las pensiones públicas de los regímenes 20530 y 1990⁶³ (entrevista a Neves, 2015). Dicho principio estaba orientado a dificultar o imposibilitar la aprobación de cualquier recorte de beneficios en pensionistas de estos regímenes pensionarios⁶⁴. De esta manera el Congreso conseguía hacer más costoso o difícil disminuir los beneficios otorgados a pensionistas 20530, siendo el caso que varios congresistas del CCD así como colegas partidarios ex parlamentarios eran beneficiarios de dicho régimen pensionario.

Durante la década del noventa el Poder Ejecutivo impulsó un conjunto importante de normas orientadas a contener el impacto fiscal de los beneficios del régimen 20530, sin embargo estas normas fueron continuamente revertidas desde el Congreso⁶⁵, así como por el Tribunal Constitucional (Neves, 2009: 20-23). Las medidas de inconstitucionalidad fueron interpuestas por grupos servidores públicos beneficiarios del régimen 20530, demostrando efectividad en sabotear los intentos de reformar este sistema de pensiones por parte del Ejecutivo.

⁶³ Constitución Política del Perú, Primera Disposición Final y Transitoria (modificada en año 2004 por Ley 28389).

⁶⁴ Promoviendo la instauración de este principio en la Constitución para las pensiones 20530, Lourdes Flores Nano, una de las principales líderes de oposición opinó en el CCD lo siguiente: “Sostenemos que el Estado debe garantizar la atención de los pensionistas públicos y privados y de los trabajadores que permanezcan dentro de los alcances de los Decretos Leyes Núms. 19990 o 20530, respetando los derechos adquiridos. No tenemos ningún problema en cambiar hacia el futuro, pero nos parece importante respetar los derechos adquiridos de los pensionistas” (CCD, 1993: 2610 –tomo V-).

⁶⁵ Una excepción de ley aprobada por el Congreso durante los noventa orientada a contener los impactos de excesivo costos del régimen 20530 se dio en el año 1997 con la aprobación de una norma que ponía topes a las pensiones más altas (Ley 26835).

En [casi] todos los procesos entablados ante el Tribunal Constitucional (...) los demandantes fueron agrupaciones de trabajadores y pensionistas del régimen del Decreto Ley 20530, que reunieron las cinco mil firmas exigidas por la Constitución, lo que hace evidente su eficaz desenvolvimiento como grupo de acción (Neves, 2009: 23).

Finalizados los años noventa y los períodos de gobierno de Alberto Fujimori, durante el gobierno de transición a la democracia del presidente Valentín Paniagua, se conformaron dos comisiones encabezadas por el ministro de trabajo Jaime Zavala para estudiar y realizar propuestas de reforma en empleo público y pensiones gestionadas por el Estado. Tanto la comisión especializada en el estudio de las pensiones a cargo del Estado como la otra responsable del estudio del servicio civil tuvieron, entre sus conclusiones, la necesidad de cerrar definitivamente el ingreso al régimen pensionario 20530 con miras a que pueda realizarse una reforma de servicio civil con alcance en las remuneraciones de los servidores públicos (Congreso de la República, 2001a y 2001b). En los últimos días del gobierno de transición el Tribunal Constitucional determinó que no debían aplicarse topes a las pensiones aprobados por ley aprobada en 1997⁶⁶ y, además restando competencias a la agencia encargada de las pensiones gestionadas por el Estado, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) de forma tal que la gestión de las pensiones pasaba a ser competencia de cada agencia del Estado. Estas últimas modificaciones llamaron la atención de la prensa a partir de la alerta pública del Ministro de Trabajo, Jaime Závala quien indicó que las medidas adoptadas por el Tribunal Constitucional tendrían un impacto económico de 2,500 millones de dólares agravando las inequidades entre los pensionistas con sistema previsional del sector público⁶⁷.

Posteriormente, desde el segundo año de gobierno del presidente Toledo se continuó con medidas orientadas a contener los efectos perversos del régimen 20530. Estos intentos de cierre o reforma de la 20530 también fracasaron y aquellos que llegaron a materializarse en normas⁶⁸ fueron declarados inconstitucionales. Para el año 2002, el Ministro de Economía, Pedro Pablo Kuczynski, impulsó la aprobación de una ley⁶⁹ en el

⁶⁶ Ley 26835.

⁶⁷ Diario La República, 24 de julio del 2001.

⁶⁸ Por ejemplo, el Decreto Legislativo 817 y la Ley N° 26835 que buscaron poner algunos límites al régimen pensionario (Pollarolo, 2005: 4).

⁶⁹ Ley 17617.

Congreso que introdujo limitaciones a las “futuras pensiones de sobrevivientes” (Pollarolo 2005:4). Sin embargo, dicha norma no pasó una prueba de constitucionalidad de acuerdo a sentencia del Tribunal Constitucional, incluso dicha sentencia agregó un alcance mayor a la aplicación del régimen 20530. A pesar de ello, la misma sentencia recomendaba como medida necesaria una reforma constitucional del régimen 20530 en aras de una mayor equidad social y viabilidad del sistema pensionario a nivel nacional (Entrevista a Gónzales, 2015; Pollarollo 2005: 4). Al año siguiente, 2003, “el TC emitió una sentencia que ampliaba los criterios de incorporación al régimen (Caso Medina)” y, como consecuencia, se publicaron varios artículos de opinión y reportajes periodísticos que demandaron la reforma del régimen pensionario 20530 (Pollarollo 2005:4). Se había encontrado un interesante respaldo por parte de la prensa económica hacia una agenda de reforma del régimen pensionario 20530.

La reforma constitucional del régimen de la cédula viva desde el MEF: 2003 – 2004.

Desde comienzos del año 2003, Marisol Guiulfo, funcionaria del MEF, tomó la iniciativa de impulsar un efectivo proyecto de reforma del régimen pensionario 20530 desde dicha agencia. Guiulfo tenía amplio conocimiento de la problemática del régimen 20530 por su experiencia de gestión desde mediados de los años noventa en la ONP (donde ocupó el cargo de Gerente General), la agencia encargada de administrar las pensiones del Estado. Desde dicha agencia había liderado la construcción del único registro de pensionistas 20530, lo que permitía realizar proyecciones de su impacto en los próximos años⁷⁰ (entrevista a Gónzales, 2015).

Desde la ONP, Guiulfo impulsó la aprobación de normatividad que contenga los efectos más costosos del régimen 20530. Sin embargo, en el año 2001, con la sentencia del TC que determina que la ONP pierde competencia para decidir sobre la admisión y registro al régimen 20530, esta agencia queda debilitada en cuanto al alcance de su principal competencia. Entre los años 2001 y 2002, la ONP con Marisol Guiulfo como principal vocera, intenta no solo contener los impactos económicos de la 20530 sino plantear también la problemática ante los medios de comunicación así como una reforma integral

⁷⁰ “El Decreto Legislativo N° 817, de 1996, creó el ‘Registro 20530’ a cargo de la ONP” (MEF, 2004: 16).

de los sistemas de pensiones. La primera estrategia fue teniendo cierto impacto dado que medios de comunicación recogen la problemática en notas periodísticas y expertos laboristas como Mario Pasco (entrevista a Gonzáles, 2015) y Jorge Toyama (quien luego trabajaría el diseño de la reforma con Guiulfo desde el MEF) opinan a favor de realizar una reforma de la 20530⁷¹.

Todas las modificaciones que se pretendían o todas las posiciones legales que empezábamos a emitir [desde la ONP] eran variadas sea por el Congreso o por Tribunal Constitucional, incluso por los jueces. Yo recuerdo el caso de un juez que se incorporó a la 20530, sumando a su periodo (...) el tiempo que fue policía [con un régimen distinto de pensiones, el de la Caja Militar-Policial]. Un juez de Pucallpa (...) lo incorporó. Entonces, la verdad es que era intentar una reforma muy difícil. Habíamos planteado el tema jurídicamente, pero era muy difícil. Entonces, lo que hizo, en este caso, Marisol Guiulfo, era empezar a transmitir los problemas a la población (entrevista a Gónzales, 2015).

La propuesta de reforma integral de los sistemas de pensiones que venía trabajando la ONP fue desestimada rápidamente. Se planteaba un solo régimen de jubilación, que unificara tanto los sistemas públicos como privado que no contemplase ningún tipo de nivelación similar al régimen 20530 y fue fuertemente puesto en cuestión por políticos de oposición⁷². En este marco, la congresista de oposición del Frente Independiente Moralizador (FIM) y beneficiaria del régimen 20530, Dora Nuñez, tuvo un rol de fuerte oposición a la ONP presentando un informe trabajado en el Congreso con detalles de denuncia en demoras en la atención a solicitudes de reconocimiento de pensiones y cuestionamientos a excesivos montos en contratación de estudios de abogados⁷³. Adicionalmente, impulsó el dictamen⁷⁴ desde la comisión de Seguridad Social del Congreso para la aprobación de la ley⁷⁵ que descentralizaba la competencia de la ONP a todas las entidades del Estado en reconocimiento y registro de pensiones 20530. Guiulfo renuncia a la ONP en setiembre de 2002 y pasa al MEF a encargarse de impulsar la

⁷¹ Diario La República, 3 de enero de 2002.

⁷² Diario La República, 8 de setiembre de 2002; Instituto Peruano de Economía (IPE), 2 de setiembre de 2002.

⁷³ Diario La República, 10 de junio de 2002.

⁷⁴ Iniciativa legislativa N° 0634.

⁷⁵ Ley 27719.

reforma desde dicho Ministerio, donde la jefa del gabinete asesores, Cecilia Blume, había sido persuadida por Guiulfo de la necesidad de reformar el régimen 20530⁷⁶.

Dentro del MEF, Guiulfo logró formar un equipo técnico de alto nivel⁷⁷ dirigiendo un grupo de trabajo o *task force* dentro de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES) que tuvo como soporte a un comité consultivo de expertos encargado de la estrategia de la reforma, conformado principalmente por abogados laboristas y economistas. Dentro del comité consultivo, Jorge Toyama planteó que al equipo debía incorporarse Javier Neves, experto abogado laborista, profesor universitario cercano al ámbito sindical para aportar más pluralidad a la formulación de la reforma pensionaria (entrevista a Toyama, 2015). Neves se incorporó al comité poco después encontrando que la propuesta de reforma que se comenzaba a formular incluía al cierre de los dos principales regímenes pensionarios públicos -los decretos ley 19990 y 20530- (entrevista a Neves, 2015). Neves se opuso junto con Jorge Toyama persuadiendo al comité de acotar el alcance de la reforma al cierre del régimen 20530 (entrevista a Neves, 2015)⁷⁸. Este iba a ser, al menos, el segundo intento de cierre de los regímenes pensionarios públicos propuesto por el MEF (el anterior se había dado con Boloña como ministro a inicios de los noventa en el marco de la creación de las AFP – Ortíz de Zevallos, et al. 1999: 35-). De esta forma, el MEF descartó nuevamente un mayor alcance de la reforma con orientación de privatizar las pensiones para lograr viabilidad en una reforma importante que acarrearía riesgos fiscales severos. Decidido una vez el alcance de la reforma acotado al régimen 20530, la segunda discusión importante estuvo referida al mecanismo por el cual esta reforma se haría efectiva. La postura inicial que tenía el MEF era la de realizar modificaciones mediante la

⁷⁶ Blume indicó que “la idea [de reformar la 20530] nació en una conversación informal con la ex jefa de la ONP, Marisol Guiulfo, quien me explicó la alta carga pensionaria que tenía que afrontar el MEF era un riesgo para el erario, e impedía nivelar el sistema. Cada sol que aumentabas al personal activo era otro sol que debías aumentar al cesante, viuda o hijos del jubilado. Para mí no quedaba duda: había que cerrar el sistema” (diario El Comercio, 10 de febrero de 2010).

⁷⁷ Formaron parte de este equipo Marisol Guiulfo, Javier Neves, Pedro Morales, Pierina Pollarolo, Jorge Toyama, Eduardo Morón, Mauricio Gonzales, Maggie Manrique, Jymdey Jeffimo, y Eduardo Nakazone.

⁷⁷ Puede consultarse MEF: 2004.

⁷⁸ Javier Neves, al respecto, indicó que “este grupo no solo quería eliminar el Régimen 20530, sino el Régimen 19990. Y nos opusimos dentro de ese grupo (...) Jorge Toyama, curiosamente abogado empresarial, y yo, porque la Constitución dice que debe haber libre elección. Y si tú suprimes el régimen público, ya no hay libre elección. Tienes un solo régimen. Entonces, nosotros sostuvimos que era inconstitucional. Y se descartó.” (entrevista a Javier Neves, 2015).

aprobación de leyes, pero luego de discusiones por espacio de cerca de tres meses, se llegó al acuerdo que el medio efectivo para realizar el cierre del régimen 20530 era mediante una reforma constitucional (entrevistas a Toyama y Neves, 2015, Danós, 2012). Así el equipo encontró consenso en desarrollar el proceso de reforma en esta dirección a pesar de las dificultades que traía consigo.

Era una reforma antipopulista de alguna manera. Una reforma que suponía afectar a muchas personas desconocidas, pero, también, personas conocidas, porque ex gerentes, ex directores, ex funcionarios públicos, ex congresistas, algunos ministros [tenían el régimen pensionario 20530]. Entonces, una reforma bien dura de trabajar. Y, más todavía cuando, en la comisión, [entendimos], para que esa reforma fuera viable, teníamos que cambiar la Constitución (...) y solo para ese tema, (...) pero, de tal manera, que ese debate no genere derogar la Constitución del 93 y volver a la del 79 que tampoco convenía (entrevista a Toyama, 2015).

A partir de un trabajo en conjunto con el comité consultivo, el *task force* que dirigía Guiulfo dentro de la DGAES elaboró la propuesta legal de reforma constitucional una propuesta técnica que mostraba el desequilibrio financiero del esquema que regía la 20530, la reconstrucción de la historia del régimen 20530 a detalle, plasmando todo ello en un documento con el diagnóstico y la propuesta de reforma (entrevista Jeffimo, 2015; Pollarolo 2005: 5). El equipo, luego de realizar rigurosos estudios económicos y de análisis legal⁷⁹, buscó contar con la aprobación de los principales líderes de gobierno en el Consejo de Ministros, antes de pasar a gestionar el avance de la reforma en el Congreso. Fernando Zavala, como Viceministro de Economía, impulsó la incorporación de este proceso de reforma en la agenda de decisiones del Consejo de Ministros; sin embargo, “encontró resistencias por parte de la Primera Ministra, Beatriz Merino, para seguir adelante” (entrevista a Jorge Danós, 2012). Dentro del MEF sí había pleno apoyo en impulsar la reforma orientada al cierre del régimen 20530, incluso el Ministro de Economía, Jaime Quijandría, tenía una consigna personal con el tema de la reforma 20530, ya que había buscado reordenar el tema pensionario de este régimen durante su gestión en Petroperú y terminó enjuiciado por los pensionistas de esta entidad (Entrevista a Jorge Danós y Pollarolo, 2005:5).

Con la entrada de Carlos Ferrero a la PCM, en diciembre de 2013 como presidente del Consejo de Ministros, el escenario cambió muy favorablemente para la reforma en

⁷⁹ Puede consultarse MEF: 2004.

dentro del Ejecutivo. El comité se reunió con Ferrero y “él asumió plenamente el proyecto” (Entrevista a Neves, 2015). Ferrero y Neves coincidieron en que la orientación con que debía venderse la reforma era como un tema de justicia social o equidad, como “[u]na reforma que beneficia a muchos y perjudica a pocos. Ese fue un poco el concepto, (...) de desigualdad como ‘caballito de batalla’ para sostener la reforma” (entrevista a Toyama, 2015). Con Ferrero como aliado llevaron el proyecto a Consejo de Ministros a exponer la propuesta de reforma 20530 ante el presidente Toledo. Eduardo Morón y Javier Neves se encargaron de realizar la presentación, respaldados por el premier Ferrero. El presidente Alejandro Toledo no veía atractivo impulsar esta reforma y preguntó si los técnicos trabajaban para él o para el siguiente gobierno (entrevistas a Morón y Neves, 2015 y entrevistado de Dargent, 2008: 30). Cuestionó acerca de si esta reforma iba a tener impacto en pensiones policías, militares y maestros y se explicó no habría. El presidente fue persuadido por el apoyo de Ferrero, PPK como reciente ministro de Economía y Fernando Zavala (viceministro MEF desde la gestión de Quijandría), así estuvo de acuerdo en seguir adelante con la reforma desde esa misma reunión (entrevistas a Morón y Toyama, 2015 y a Danós, 2012). Poco tiempo después, en febrero de 2014, Javier Neves, pasó a ser Ministro de Trabajo por recomendación de Ferrero con lo que el tema de la reforma 20530 adquirió aun más peso dentro del Consejo de Ministros.

Hasta ese momento el trabajo de la comisión fue interno, silencioso, sin anuncios en público, había un compromiso con esta orientación (entrevista Toyama 2015). Una vez ganado todo el apoyo en el Ejecutivo se envió el proyecto de ley al Congreso a mediados de abril de 2014 y se desplegó una campaña comunicacional que priorizaba el sentido de urgencia de reforma del régimen 20530 a partir de ‘casos escandalosos’ o extremos. Entre ellos los más frecuentes fueron aquellos de ex funcionarios con pensiones de más de 20 mil soles, de ex congresistas con pensiones altas y varios presentes en el Congreso que las tendrían al jubilarse así como de otros anecdóticos que mostraban los aspectos absurdos del régimen pensionario como señoras de más de sesenta años que no se casaban para recibir la pensión de ‘hija soltera’ (entrevistas a Toyama, Morón y Neves, 2015).

Asimismo, toda la información relativa a las implicancias de la reforma pensionaria ya estaba preparada para su difusión, el equipo de Guiulfo decidió ganar respaldo con los

principales diarios nacionales y organizó desayunos de trabajo con sus directores. A ellos se les entregó cifras y, con lenguaje simple respaldada en datos, se les explicó la dimensión de la problemática y se les persuadió de impulsar la reforma. Existía ya una demanda de la prensa económica liberal, desde la década del noventa, interesada en una agenda de reforma del régimen pensionario 20530 (entrevista a Jorge Danós, 2012). El equipo logró impulsar a este sector de la prensa y darle información detallada para argumentar a favor de la reforma. Como resultado exitoso de las gestiones con los diarios, estos comenzaron a brindar mucha cobertura (algunas portadas y varias notas) a la problemática del régimen 20530. En ellas se incluyó, algunas veces, fotografías de los rostros de los Congresistas que contaban con el régimen pensionario 20530, resaltando la oposición de éstos a su reforma por un interés personal. “Se convirtió en pecado tener la 20530” (entrevista a Pierina Pollarolo, 2012).

Al introducir con determinación la puesta en agenda de la reforma 20530 en el Congreso desde comienzos del año 2004, a modo de estrategia, el equipo del MEF encontró necesario hacer énfasis en la inequidad que existía aun dentro del régimen de la cédula, destacando la existencia de un porcentaje alto de pensionistas que recibían pensiones bajas (entrevistas a Neves, Toyama y Morón, 2015). Para esta base amplia de pensionistas con una baja pensión, se decidió hacer énfasis en que la reforma no les perjudicaría, e incluso les beneficiaría económicamente aunque levemente (entrevista a Morón, 2015 y Pollarolo, 2012). Asimismo, se recogieron y sistematizaron todos los tipos de argumentos (legales, económicos y políticos) en contra de la reforma por parte de los principales actores directamente relacionados con la reforma (congresistas opositores, líderes políticos y asociaciones de pensionistas). El equipo del MEF elaboró, a través de algunos documentos de trabajo, las respuestas ante cada una de las posturas críticas de la reforma, respuestas que estuvieron sólidamente fundamentadas en estudios económicos y legales (Entrevistas a Jorge Danós y Pierina Pollarolo, 2012; MEF, 2004). Los encargados de responder los cuestionamientos fueron, principalmente, altos funcionarios del gobierno muy familiarizados con los detalles de la reforma como el premier Carlos Ferrero, el nuevo ministro de economía, Pedro Pablo Kuczynski, el viceministro de Economía, Fernando Zavala, Javier Neves como ministro de trabajo y la jefa del gabinete de asesores del MEF, Cecilia Blume. En esta misma línea, se realizaron varias reuniones con congresistas de diversas bancadas, con líderes de

opinión y asociaciones de pensionistas, buscando persuadir a todos de la conveniencia de la reforma del régimen pensionario

La campaña fue efectiva en crear el sentido de urgencia de reforma y los congresistas con régimen 20530 opositores evitaron la discusión en público al percibirse como flancos fáciles. Durante el debate para la aprobación de la primera votación de las dos que se requería con dos tercios de apoyo para la reforma constitucional, la congresista oficialista Enith Chuquival denunció el maltrato de los medios.

“Señor Presidente (dirigiéndose a Henry Pease, presidente del Congreso), ¿cómo es posible que en los diferentes medios de comunicación social nos señalen que pertenecemos al régimen de la norma 20530 y a tal grupo político, como si fuéramos delincuentes?” (Congreso de la República, 2004a)

Guiulfo y Morón participaron de varias reuniones con líderes de bancadas y de los principales partidos de oposición, entre ellos Alán García y Keiko Fujimori (entrevista a Morón, 2015). Entre los principales mensajes que les brindaron resaltaron que se trataba de una reforma que dejará al siguiente gobierno (al que podrían esperar a llegar como gobernantes, como lo logró García en el 2006) con un mayor margen fiscal para emprender más políticas o inversiones (entrevista a Morón, 2015). El apoyo de la bancada del Apra, con liderazgo de García y de Jorge del Castillo en el congreso fue fundamental para su aprobación en las dos legislaturas. Así, se logró pasar la primera votación en el congreso, en mayo del 2004, con un fuerte respaldo de Del Castillo en discusión en el pleno del congreso. Para la segunda votación, los estimados de las votaciones de los congresistas arrojaban un resultado negativo para la reforma (entrevistas a Jorge Danós y Pierina Pollarolo, 2012). Varios congresistas condicionaron su apoyo a la reforma constitucional a que, paralelamente, se tenga listo el proyecto de ley de reforma de la 20530 y el Poder Ejecutivo no tenga amplia discrecionalidad y reduzca drásticamente los derechos de los pensionistas 20530 (Congreso de la República, 2004a). El proyecto de ley se preparó y consensuó dentro del Congreso con un trabajo arduo de funcionarios del MEF. Asimismo, no se descuidó la atención a las preocupaciones de los pensionistas 20530 y se elaboraron publicaciones muy sencillas de la explicación de la reforma para dar cuenta de que no se verían afectados; incluso se construyó una web de la reforma donde cada pensionista 20530, ingresando sus datos, podía recibir el estimado exacto de cómo se vería afectada su pensión después de aprobada la reforma (entrevistas a Morón y Jeffimo, 2015, y a Pollarolo, 215).

Finalmente, cediendo algunos aspectos en la negociación con los congresistas que no alteraban la propuesta de fondo (por ejemplo, subir de 1 UIT a 2 UIT el tope de la pensión 20530), se logró que los congresistas, en segunda legislatura consecutiva, aprueben la reforma constitucional del régimen 20530 en noviembre de 2004.

La aprobación de la reforma 20530: capacidad, mejores estrategias y liderazgo

De la revisión de la trayectoria del régimen pensionario 20530 y el proceso por el que sí llegó a ser reforma en el año 2004, encontramos que el MEF, desde comienzos de la década del noventa, se desempeñó como una agencia del Estado con preferencias de política claras y capacidad para impulsarlas. Estas preferencias estuvieron orientadas al cuidado o responsabilidad fiscal e incentivar el cierre de regímenes pensionarios públicos, procurando disminuir sus condiciones más atractivas sostenidamente. Cuando Marisol Guiulfo buscó impulsar una reforma con similar orientación desde la ONP se encontró rápidamente en una posición débil al formular la reforma desde una agencia muy cuestionada en su eficacia, sobre todo en cuando a dar solución a demandas de reconocimiento de pensiones, un tema complejo en un mercado laboral ampliamente informal como el peruano. El MEF había intentado impulsar la total privatización de las pensiones públicas a comienzos de los noventa y buscó volver a hacerlo en el marco de esta reforma, sosteniendo esta preferencia, sin embargo finalmente acotándola al cierre del régimen 20530 en lo que sería un cálculo de viabilidad de aprobación/fracaso de la reforma que abordaremos más adelante. Asimismo, dentro del MEF, Marisol Guiulfo contó con equipos técnicos de alta calidad tanto a partir de su comité consultivo como dentro de su *task force* en la DGAES. El MEF se desarrolló así como una institución técnicamente muy sólida y políticamente inteligente. En este proceso de reforma fue una funcionaria del MEF, Marisol Guiulfo, y no un consultor o un actor más político como un Ministro, la principal emprendedora de política para la reforma del régimen 20530 a manera de emprendedora de políticas logrando articular a un equipo de expertos muy destacado y conformar un equipo muy estratégico para la puesta en agenda y discusión de la reforma. Este equipo tenía un alto expertise técnico, además, siendo conformado por consultores y técnicos del MEF, tuvo base para ser sostenible, o resistir, a lo largo de un período considerablemente extenso del proceso de la reforma: casi dos años entre el 2003 y 2004. Esto fue posible porque la mitad del equipo estaba compuesto por técnicos que cumplían funciones permanentes en el MEF, un Ministerio

que, además, se caracteriza por sostener a sus cuadros destacados y la poca rotación de su personal fuera de la institución. En este mismo sentido, la solidez de los estudios legales y económicos resultó siendo determinante para contrarrestar todos los argumentos en contra de la reforma y proyectar la imagen acerca de que el proyecto de reforma estaba técnicamente muy bien orientado buscaba terminar con inequidades en el sistema de pensiones.

De otro lado, el factor contingente del buen posicionamiento de actores del equipo en puestos altos de gobierno (por ejemplo, Jorge Danós en la PCM como Jefe del Gabinete de Asesores de ese sector y Javier Neves como Ministro de Trabajo) también jugó un rol importante para conseguir liderazgo político y lograr así la aprobación del proceso de reforma desde el mismo Consejo de Ministros.

En cuanto a la economía política, aquella estrategia más resaltante para el marco de estudios en reformas de servicio civil y pensiones de servidores públicos es la del sabotaje (Grindle, 2012) dentro del mismo Estado por múltiples agencias y funcionarios con niveles de influencia. El congreso, sindicatos de servidores públicos, jueces y el Tribunal Constitucional actuaron sostenidamente demandando o aprobando medidas que contrarrestaban los intentos del Poder Ejecutivo por contener los costos fiscales altos del régimen pensionario 20530. Este accionar y medidas, aunque oficiales y aprobadas mediante normas públicas, no estuvieron acompañadas de debate público o presencia en medios de comunicación, sino más bien estuvieron caracterizadas por ser discretas⁸⁰. Esta estrategia de ‘sabotaje’ desde dentro del Estado fue bien afrontada por la estrategia del equipo de reforma del MEF al priorizar en los medios de comunicación los casos que provocaban más escándalo en la sociedad: pensiones altísimas para funcionarios públicos. De esta forma, la estrategia más efectiva, en cuanto a comunicación abierta, se caracterizó en hacer el énfasis en el sentido de urgencia de reformar. Adicionalmente, conseguir el respaldo de los principales líderes políticos de oposición con representación en el congreso, mostrándoles cómo esta reforma podría favorecerles en un eventual gobierno suyo, también fue un aspecto clave impulsado por el equipo liderado por Guiulfo.

⁸⁰ Al respecto, Eduardo Morón señaló: “Acuérdate que esto de acá era secreto; o sea no se tenía información de nada. Entonces, simplemente se pagaba un monto y nadie más sabía nada (...). Esas pensiones eran invisibles para la gente. Pensiones de 25 mil soles para ese entonces eran invisibles para la población” (entrevista a Morón, 2015).

Acerca de la capacidad del MEF y el rol de liderazgo en la reforma 20530 también puede decirse que encontramos un caso de innovación limitada en el sentido que la reforma se orientó a contener y no desarrollar una solución a un problema amplio en las pensiones (siendo el mayor problema el de la cobertura). Si bien los técnicos tenían identificada a esta reforma como una clave para el desarrollo de una reforma de servicio civil real con alcance en el ordenamiento de las remuneraciones, dicha orientación se relajó por varios años y, hasta la fecha, no cuenta con un avance de implementación significativo que pueda exceder a la aprobación de una Ley de Servicio Civil.

BIBLIOGRAFÍA

ALZA, Carlos. 2014. “Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos” en *Revista de Ciencia Política y Gobierno* vol. 2, 2014. Lima, Escuela de Gobiernos y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ARCE, Moisés. 2001. *The politics of pension reform in Peru. Studies in Comparative International Development*, Otoño 2001, Vol. 36, No. 3, pp. 88-113.

CARPENTER, Daniel. 2001

CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO, 1993.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2001a *Informe sobre los regímenes previsionales de los Decretos Leyes N° 19990 y N° 20530 y otros a cargo del Estado*. Lima, 15 de julio.

2001b *Informe final de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la Administración Pública Central*. Lima, 15 de julio.

2004a Diario de Debates

2004b Diario de Debates

DARGENT, Eduardo. 2008.

GRAHAM, Carol, Merilee GRINDLE, Eduardo LORA y Jessica SEDDON. 1999. *Improving the Odds. Political Strategies for Institutional Reform in Latin America*.

Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo Oficina del Economista Jefe Latin American Research Network- Red de Centros de Investigación.

GRINDLE, 2012 *Jobs for the Boys*,

MEF, 2004. *Los Sistemas de Pensiones en Perú*. Informe Trimestral: Los Sistemas de Pensiones en el Perú Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales- MEF.

NEVES, Javier. 2009. *Pensiones. Reforma y jurisprudencia. El D.L. 20530 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel, Hugo EYZAGUIRRE, Rosa María PALACIOS y Pierina POLLAROLO. 1999. *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud, y pensiones*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo Oficina del Economista Jefe Latin American Research Network- Red de Centros de Investigación. Documento de Trabajo R-348. Marzo 1999.

POLLAROLO, Pierina. 2005. *La Reforma Constitucional sobre Pensiones. Descripción de la Buena Práctica*. Documento de Trabajo de “Buena Práctica” presentado para Ciudadanos al Día, 7 pp.

ROBERTS (1991)

WEYLAND, Kurt. 2006. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton University Press.

Entrevistas

Jorge Danós, 2012.

Pierina Pollarolo, 2012

Jymdey Jeffimo, 2015

Javier Neves, 2015

Jorge Toyama, 2015

Eduardo Morón, 2015

Mauricio Gonzáles, 2015

Título de la Ponencia:

Aproximaciones a la capacidad de los gobiernos locales en gestión de riesgos de desastres.

Autores:

Narda Carranza Pinedo <narda.carranza@gmail.com>

Merybet Morales Espino <merybet.morales@pucp.pe>

Entidad a la que pertenecen:

Pontificia Universidad Católica del Perú – Grupo de Investigación de Capacidad del Estado Peruano.

“Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.”

Resumen Ejecutivo

Con la aprobación de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD, los gobiernos locales son los protagonistas principales de su implementación. Sin embargo, muchos estudios señalan que existe como, en otras políticas, una baja capacidad estatal en los gobiernos locales; no obstante, el presente trabajo busca presentar que las respuestas pueden ser variadas a pesar de los contextos similares de riesgos, siendo nuestras variables de análisis de la comparación a) el gasto y su ejecución; b) la presencia de actores no gubernamentales; c) recursos humanos; d) la actuación de los alcaldes.

Palabras claves: Capacidad del Estado, Política Pública, Gestión de Riesgos y Desastres.

1. Introducción

El Perú está expuesto de manera permanente a fenómenos de origen natural que pueden desencadenar en desastres, tanto por el número de vidas humanas que se pierden, como los efectos de carácter económico y social en los que dejan a los damnificados. La respuesta inmediata a la emergencia y la gestión de la reconstrucción han sido cuestionadas a nivel mundial, y, desde la última década, somos parte de un escenario internacional proclive a la reforma alrededor del enfoque de gestión de riesgo.

En el 2012, el Estado Peruano instauró un nuevo marco legal con la aprobación de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), cambiando así el enfoque ante los desastres naturales y los roles de cada nivel de gobierno. En el caso de los gobiernos locales, se ha determinado que, como integrantes del SINAGERD, tengan un rol protagónico dentro de su jurisdicción en la Gestión de Riesgos de Desastres⁸¹ (GRD). Aunque su desempeño tenga un alto grado de importancia con la nueva ley, “uno de los retos para la implementación de la política de GRD es la debilidad de los gobiernos locales para asumir nuevas responsabilidades en torno a ese tema” (Lavell, 2009). Este hecho se ve reflejado en una evaluación realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas del 2014⁸², la cual sostiene que no hay claridad en los gobiernos locales sobre sus competencias ni los instrumentos para ejercerlas; no hay una visión sistémica y se espera que el gobierno central asuma la responsabilidad.

Por lo expuesto, la presente investigación busca aproximarnos al estudio de la capacidad local en la GRD, a través de dos casos de estudio: el primero, la política de respuesta a deslizamientos en el distrito de La Tinguiña (Ica); y, el segundo, la respuesta ante huaycos en el distrito de Lurigancho-Chosica (Lima). Los casos han sido elegidos como muestras aparentes de debilidad y fortaleza, de fracaso y éxito, para aportar a la exploración y el debate sobre la capacidad local para la implementación de la política de riesgos y desastres.

2. Aproximaciones a la capacidad en GRD a nivel local

Según Dargent, el estudio de cómo responde el Estado ante los desastres o emergencias nos permite ver más claramente sus limitaciones o, de ser el caso, sus aciertos (Dargent, 2012). Sin embargo, los estudios recientes sobre la respuesta estatal a desastres se han concentrado, en

⁸¹ Uno de los temas representativos de la implementación del nuevo sistema es el rol que se les atribuye a los gobiernos locales, ya que formulan, aprueban normas y planes, evalúan, dirigen, organizan, supervisan, fiscalizan y ejecutan los siete procesos de la Gestión de Riesgos de Desastres – GRD en el ámbito de su competencia.

⁸² Ministerio de Economía y Finanzas, 2014. Documento no publicado.

su mayoría, en el caso del terremoto del 2007 que afectó principalmente a la región de Ica⁸³, considerando factores políticos y burocráticos para explicar su fracaso (Ver Anexo 1).

Para efectos del presente estudio nos centramos en algunos de los supuestos y categorías analizados en la bibliografía del caso de Ica utilizados para explicar la baja capacidad de los gobiernos locales. De acuerdo a Shaw (2012), la construcción de capacidad a nivel local en la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) es importante en tanto a ese nivel se pueden producir innovaciones que se adaptan y son sostenibles en relación a los contextos sociales, naturales e institucionales (Shaw, 2012). Asimismo, según Lavell, los proyectos en GRD propuestos e implementados a nivel local son más exitosos, gracias a la participación e inclusión de saberes anteriores, generando más involucramiento de los actores.

Para el caso peruano, dado el diseño del Sistema GRD⁸⁴, los contextos institucionales locales y la promoción de mejoras desde el gobierno central se entrelazan y cobran relevancia, dado que se encarga a los gobiernos locales la ejecución de la política, y se ha “activado” desde hace dos años el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), entidad encargada de impulsar el nuevo enfoque en GRD.

En los siguientes apartados, primero discutiremos el cambio de enfoque que trajo la nueva ley, con el cual se define un “antes” y un “ahora, en proceso”⁸⁵ al evaluar los avances en la política y la capacidad (en términos negativos) de los gobiernos locales; luego, revisaremos los argumentos en torno a la debilidad o baja capacidad en GRD a nivel de gobiernos locales a través de una comparación.

2. Dos enfoques y dos organismos: INDECI y CENEPRED.

Hasta el 2011, el Estado Peruano tenía un enfoque de defensa civil bajo la rectoría del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), el cual prioriza la respuesta y rehabilitación del desastre.

⁸³ Tal es el caso, de la investigación de Zapata (2010), en la cual se estudia como el Estado Peruano respondió al terremoto de Ica en el año 2007 resaltando que la respuesta fue desigual y diferenciada.

⁸⁴ La promulgación de la Ley N° 29664 crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (SINAGERD) reemplazando así al Sistema liderado por INDECI, y modifica la Ley N° 19338. De acuerdo a la norma anterior del SINAGERD. Existe mucha documentación acerca de todos los cambios legales antes y después de la creación del SINAGERD, en el 2011, que no lo convierten en una acción aislada, sino incremental.

⁸⁵ Utilizamos el Informe Nacional del Progreso en la Implementación del Marco de Acción de Hyogo (2013-2015) para señalar los avances normativos en GRD presentados por la PCM y la evaluación a la implementación de las Naciones Unidas (2014).

Posteriormente, con la aprobación de la Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) se ha incorporado los enfoques preventivo, prospectivo y correctivo: el primero, tiene por visión menguar los daños que pueda causar un desastre; el segundo, se dirige a evitar situaciones nuevas de riesgo que pueden acontecer; el tercero, evita situaciones de riesgos existentes y conocidos.

Para la implementación del Sistema, la Ley propone la coordinación de diversos actores: (i) Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), quien asume la función de ente rector; (ii) Consejo Nacional de GRD, presidido por el Presidente de la República; (iii) Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo (CENEPRED); (iv) el INDECI; (v) Gobiernos Regionales y Locales; (vi) Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); y (vii) entidades públicas, Fuerzas Armadas, Policía Nacional del Perú, entidades privadas y sociedad civil.

A efectos de la investigación, resulta importante conocer el rol de rectores (INDECI y CENEPRED), así como de los gobiernos locales. Primeramente, a nivel ejecutivo del Sistema encontramos una separación de funciones entre las dos agencias que responden a una lógica dualista, donde el trabajo de INDECI se construye alrededor de los desastres (lo material, “correctivo” a secas), mientras CENEPRED abarca lo prospectivo y lo correctivo progresivo -es decir, el enfoque desde el desarrollo (lo más intangible). Aunque a primera vista la separación consiste en una división de funciones válida, y práctica, dejando al INDECI cumplir con su labor y creando otro organismo para cumplir con las nuevas funciones, estamos ante la convivencia de dos enfoques distintos para tratar los mismos fenómenos⁸⁶. Esto genera, por ejemplo, la presencia de ambos organismos en zonas de desastre y la negociación de los procesos de “reconstrucción” y “rehabilitación”⁸⁷ in situ. Así también, explica el éxito del CENEPRED a nivel de planificación sectorial (es un sistema transversal), pero su coordinación a nivel regional no tiene una representación establecida⁸⁸ y se la demanda, a diferencia del INDECI.

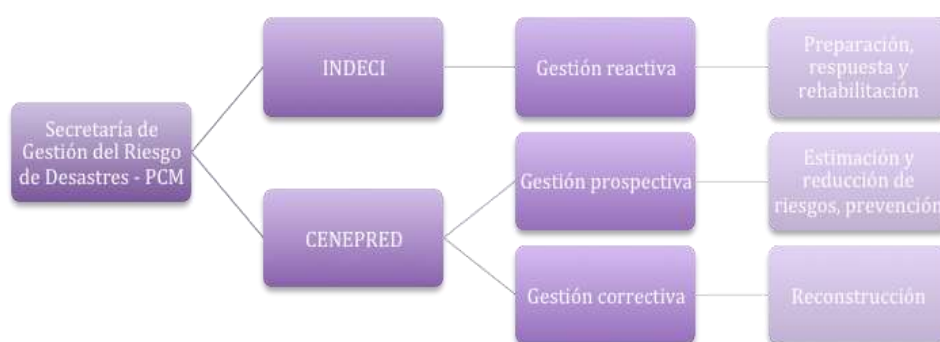
⁸⁶ Gestión Prospectiva: Se refiere a acciones que se planifican y realizan con el fin de evitar y prevenir la conformación del riesgo futuro que podría originarse con el desarrollo de nuevas inversiones y proyectos en el territorio. Gestión Correctiva: Es el conjunto de acciones que se planifican y realizan con el objeto de corregir y mitigar el riesgo existente. Gestión Reactiva: Es el conjunto de acciones y medidas destinadas a enfrentar los desastres ya sea por un peligro inminente o por la materialización del riesgo.

⁸⁷ Como en el caso de Chosica durante los primeros meses del presente año 2015.

⁸⁸ Si bien existen los “Lineamientos que definen el Marco de responsabilidades en GRD de las entidades del Estado en tres niveles”, se encuentran en proceso lineamientos acerca de la coordinación, la comunicación y la gestión de la información en situaciones de impacto de desastres. La PCM señala que se coordina a nivel de entidades públicas a través de los consejos de coordinación locales y mesas de concertación, pero no parece ser una práctica extendida, dado que este tema necesita fortalecerse según su reporte. La reciente creación de la Secretaría de GRD de la PCM parece responder a este problema. A nivel sectorial hay avances (reuniones cada dos semanas).

La justificación era cambiar una “cultura de la respuesta y la preparación”, debido a la presencia de cuarenta años del INDECI y en el Sistema de Defensa Civil, y asentada a nivel local; y acortar sus funciones (mas no su organización) a la “gestión reactiva”, y, hasta cierto punto, separar estas acciones de cualquier aproximación “progresiva”⁸⁹. Estos cambios normativos coinciden, a su vez, con la presencia de un proyecto del BID entre el 2010 hasta marzo del 2015, y con cambios efectuados en otros países en esta línea.

Este marco conceptual nos ayuda a comprender las limitaciones de la división funcional entre CENEPRED y el INDECI, a pesar de las virtudes del cambio normativo, en general.



Enfoques y procesos a cargo de INDECI y CENEPRED- Elaboración propia

En el caso de los gobiernos locales, son los responsables directos de incorporar los procesos de la GRD, en el ámbito de su competencia político administrativa, con el apoyo de las demás entidades públicas y con la participación del sector privado Asimismo, generan las normas, instrumentos y mecanismos específicos necesarios para apoyar la incorporación de la GRD en sus procesos institucionales.

A pesar de su importancia, de acuerdo a un estudio realizado por la ONU en el año 2014, se ha encontrado que los gobiernos locales: (i) la mayor parte de las autoridades de los gobiernos locales, en general, los funcionarios desconocen la Ley del SINAGERD, sus alcances y competencia; no se conceptúa el Sistema existiendo además una falta de entendimiento de lo que es la GRD y sus implicancias en la institución a nivel interno; (ii) los gobiernos subnacionales no tienen claridad de las funciones y de cómo debe ser el funcionamiento de los Grupos de Trabajo de Gestión del Riesgo de Desastres (GTGRD) y de las Plataformas de Defensa Civil. Lo que sucede es que en la mayoría de los casos es que la responsabilidad del tema la tienen los Secretarios Técnicos de Defensa Civil, corriendo el riesgo que mantengan el mismo accionar; no obstante, vale reconocer que en algunos casos los Secretarios Técnicos de DC mantienen un mayor conocimiento y compromiso con el tema; (iii) Capacidad técnica y de

⁸⁹ La ausencia de una política de lucha contra la pobreza y ambiental que incluya la gestión de riesgos no colabora.

recursos humanos limitada; (iv) gobiernos regionales y locales no planifican adecuadamente el presupuesto en GRD.

En vista a lo expuesto, se buscó conocer cómo responde el nivel local ante las nuevas disposiciones de la GRD para ello se realizó un trabajo de campo a Ica – Tinguíña y la Municipalidad de Lurigancho- Chosica, encontrando que aunque lenta la implementación del nuevo sistema no significa un cambio de enfoque verdadero para ellos, sino para el nivel central, a través del CENEPRED, con resultados observables a mediano y largo plazo, así como que aún existen desafíos para el desarrollo de la implementación por los recursos y las alianzas con actores internacionales resultan cruciales para la implementación.

3. La baja institucionalidad a nivel de gobierno local

Existe un amplio consenso acerca de los esfuerzos desde el gobierno nacional para revisar y reforzar una política de gestión de riesgos de desastres (por lo menos, desde el 2009, cuando se aprueba la Política de Estado N° 32), aunque asociada a políticas regionales y mundiales (2005, al inicio del PREDECAN). No obstante, ha sido observado a nivel internacional (Shaw, 2012) -y, especialmente para el caso peruano (Lavell)- la debilidad de los gobiernos locales para asumir nuevas responsabilidades en torno a este tema. Según una evaluación del 2014⁹⁰, no hay claridad en los gobiernos locales sobre sus competencias ni los instrumentos para ejercerlas; no hay una visión sistémica y se espera que el gobierno central asuma la responsabilidad. Con esta nueva normatividad, los gobiernos locales tienen la responsabilidad de gestionar los siete procesos de la gestión de riesgo de desastres del SINAGERD. Así, se crearon los Grupos de Trabajo, como propuesta para garantizar la participación de todas las gerencias y su compromiso en cuanto a inversión en la gestión de riesgo. Hoy por hoy la PCM afirmó que el 80% de entidades públicas cuentan con un Grupo de Trabajo, con avances en torno a la elaboración de sus instrumentos de gestión, ROF y capacitación. Los desafíos detectados por la PCM consisten en la baja y heterogénea capacidad de gestión operativa y de recursos (humanos, equipamiento) en la planificación y ejecución de recursos financieros en los gobiernos subnacionales, todavía incipiente en la adecuación de sus planes y marcos normativos a la GRD. Asimismo, con dificultades para formular PIPs y ejecutar sus presupuestos.

La conclusión general cuando se evalúan los avances del sistema es que no hay capacidad en recursos financieros ni humanos en los gobiernos locales para ejercer las funciones descentralizadas del INDECI o CENEPRED ni aprovechar los incentivos dados a la inversión y a la inserción del nuevo enfoque. No obstante, (a) las fuentes de financiamiento existen y están relacionadas a la experiencia dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública, y la de presionar para mover presupuesto dentro del municipio⁹¹. En un estudio de Miller y Vela, se

⁹⁰ MEF, Evaluación 2014. Documento no publicado.

⁹¹ En la Ley N°29664, Ley del Sistema de Gestión de Riesgos y Desastres se establece que los gobiernos locales y regionales pueden asignar recursos a Proyectos de Inversión Pública (PIP) en Gestión del Riesgo de Desastres. La estrategia financiera implementada en el transcurso de los últimos años involucra al Programa Presupuestal por Resultados “Programa de reducción de Vulnerabilidades y atención de emergencia de desastres” (PREVAED, N° 068), cuyo presupuesto se triplicó en el 2013 y ha ido en ligero aumento hasta ahora (avances en el marco, algunos estudios de riesgo y protección financiera) la incorporación de la GRD en el Fondo de promoción de la inversión pública regional y local

prueba que la inversión en GRD en gobiernos regionales está relacionada con la presencia de desastres, ya sean proyectados a corto o mediano plazo. Es decir, con la experiencia de eventos específicos y su recurrencia.

4. Comparación de casos similares en contextos diferentes

Es paradójico que el distrito de Lurigancho-Chosica PREDES sea un caso altamente cuestionado por su desempeño en la prevención de los recurrentes huaycos en los últimos años. Según la ONG PREDES, era un ejemplo de prevención y reducción de riesgos durante los noventa (los huaycos se presentaban cada 10-15 años, pero los daños mermaban) con la participación del Ministerio de Trabajo (MINTRA), la misma ONG y la municipalidad en la construcción de diques y con el acompañamiento de una prensa fiscalizadora (sobre casos de ventas ilegales de terreno, por ejemplo⁹²). Ante los últimos desastres acontecidos, la ONG ha atribuido el fracasado a que no hubo respuesta al deterioro de los diques durante la última década.

Por otro lado, el área de Defensa Civil del distrito de La Tinguíña, en la región Ica, cambia su inercia gracias a un proyecto de cooperación internacional relativamente modesto y simple: la instalación de un sistema de radios de alerta temprana en los municipios conectados por el río Ica y sus informantes. La coordinación entre municipalidades, incluyendo la municipalidad provincial, es uno de los puntos percibidos de fortalecimiento y colaboración por los funcionarios locales en este rubro.

En el caso de funcionarios entrevistados en Ica y dentro del INDECI (COEN), los acontecimientos en Chosica son un referente de mala praxis y desentendimiento, de difícil explicación para ellos. En La Tinguíña, la cuestión de asentamientos informales a orillas del río también son un problema común como en Chosica y sin solución aparente, pero todavía latente y sin serios cuestionamientos. Esto nos lleva a proponer esta comparación para comprender mejor las características de la GRD durante dos contextos distintos: el de la latencia del riesgo (prospectivo) y frente a éste (reactivo).

(FONIPREL) y la inserción de la variable de análisis de riesgos y de medidas de reducción de riesgo en los PIPs. Se afirma que el gobierno tiene voluntad política para otorgar recursos financieros a los gobiernos subnacionales en este tema. El Congreso aprobó un cuadruplicado crédito suplementario (Ley 30191) del monto asignado ordinariamente para la prevención del riesgo y la atención de desastres. No obstante, se han realizado esfuerzos para estimular la inversión, como la Resolución Directoral n° 009-2012-EF-63.01 "Lineamientos para los PIPs que incluyen el enfoque de prevención y mitigación de riesgos de desastres". En términos de transversalidad, el avance más notable es la Resolución Directoral n° 008-2013-EF-63.01 que incluye la GRD como requisito obligatorio en la formulación del PIP, una política nacional de obligatorio cumplimiento. En el caso de gasto en emergencias, el INDECI cuenta con 17 especialistas en formulación de fichas técnicas de emergencia, para apoyar a los gobiernos locales en la rehabilitación de recursos básicos. No obstante, la reserva de contingencia en caso de desastres toma tiempo debido a la evaluación del INDECI (gestión reactiva), pero existen líneas de crédito contingente con organismos multilaterales.

⁹²Chosica: Prevention Bears Fruit. En: <http://www.eird.org/eng/revista/no-16-2009/art1.html>. Consulta: 01 de julio de 2015

Para ello, se ha considerado evaluar la capacidad en términos de a) como el gasto público y su ejecución; b) la presencia de actores no gubernamentales; c) recursos humanos y; d) la actuación de los alcaldes resultan clave para entender la baja efectividad de la gestión de riesgos a nivel local en contextos de riesgo latente. Estos indicadores han sido elegidos dado que en los estudios de implementación de la GRD se han mostrado las limitantes que generan las fallas de implementación de la política GRD a nivel local

Cabe señalar también que estas variables resultan concordantes con la teoría que reconoce que los grados de capacidad estatal dependen de capacidades administrativas y políticas. Esto implica tomar en consideración que el Estado es más que el ente burocrático, representando también la arena política —en consonancia con el régimen político— en que se procesan intereses e ideologías internas y externas al entramado organizacional estatal (Mann,1997). En ese sentido, se interpreta que la “capacidad estatal” tiene como componentes fundamentales las capacidades administrativas y políticas (Peters, 1999)

4.1. Proyectos de Inversión Pública en GRD en Chosica y La Tinguña

De acuerdo a Barzelay (2002) uno de los elementos relevantes para construir capacidades técnico- administrativas en la implementación de políticas es el proceso de planificación del gasto y la gestión financiera. En este caso se operacionaliza dicha variable conociendo los Proyectos de Inversión Pública en GRD en ambos casos.

Chosica y La Tinguña cuentan con presupuestos bastantes pequeños para la GRD, en proporción con su presupuesto total. En ambos casos, la mayoría de proyectos alrededor de la GRD se centran en obras de construcción y mantenimiento de diques y muros de contención, cuyas variaciones en torno a su número y ejecución observamos en las siguientes cuatro tablas⁹³. El punto de quiebre en la similitud entre ambos casos se presenta con el incremento acentuado a partir del 2013 hasta el 2015 en el número de proyectos aprobados y ejecutados en Chosica, a diferencia de La Tinguña, cuyo rango de proyectos continuó oscilando entre 0 y 2.

| | AÑO | ESTADO EMERGENCIA | NUEVOS PROYECTOS (MUROS DE CONTENCIÓN, DIQUES) | | | MANTENIMIENTO/MEJORA | | | TOTAL |
|------|------|-------------------|--|--------|---------|----------------------|--------|---------|-------|
| | | | PP68 | PP9001 | PP73/61 | PP68 | PP9001 | PP73/61 | |
| SNIP | 2015 | 1 | 27 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 30 |

⁹³ En los siguientes cuadros no hemos considerado los proyectos de mejoramiento de capacidades, en la Tinguña hay uno en 2013, mientras en Chosica, en el 2014 y 2015. Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas.

| | | | | | | | | | |
|-------------|------|---|----|---|----|---|---|---|----|
| | 2014 | 0 | 39 | 1 | 14 | 1 | 1 | 0 | 56 |
| | 2013 | 1 | 2 | 2 | 5 | 1 | 2 | 0 | 13 |
| | 2012 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| SIN SNIP | 2011 | 0 | n | n | n | n | n | n | 1 |
| | 2010 | 1 | n | n | n | n | n | n | 1 |
| | 2009 | 0 | n | n | n | n | n | n | 1 |
| | 2008 | 0 | n | n | n | n | n | n | 1 |
| | 2007 | 0 | n | n | n | n | n | n | 1 |

Chosica – Número de proyectos en GRD. Elaboración propia.

| | AÑO | ESTADO EMERGENCIA | PROYECTOS NUEVOS (DEFENSAS RIBEREÑAS) | | | MANTENIMIENTO (RECONSTRUCCIÓN TERREMOTO*) | | | TOTAL |
|------|------|-------------------|---------------------------------------|--------|-------|---|--------|-------|-------|
| | | | PP68 | PP9001 | Otros | PP68 | PP9001 | Otros | |
| SNIP | 2015 | 0 | 1 | n | 1 | n | n | n | 1 |
| | 2014 | 0 | n | n | n | n | n | n | n |

| | | | | | | | | | |
|-------------|------|---|---|---|---|---|---|----|---|
| | 2013 | 0 | 1 | n | n | n | n | 1* | 2 |
| Sin SNIP | 2012 | 0 | n | n | n | n | n | 1* | 1 |
| | 2011 | 0 | n | n | n | n | n | 1* | 1 |
| | 2010 | 0 | n | n | n | n | n | n | n |
| | 2009 | 0 | n | n | 1 | n | n | 1* | 2 |
| | 2008 | 0 | n | n | n | n | n | n | n |
| | 2007 | 0 | n | n | n | n | n | n | n |

La Tinguña - Número de proyectos en GRD (*Agua potable y alcantarillado luego del terremoto). Elaboración propia.

El cambio abrupto en el número de proyectos ocurrido en Chosica se debe principalmente a inyecciones financieras del gobierno: Durante el 2014, por Decreto Supremo del MEF, Chosica recibió 18 millones de soles para realizar proyectos en GRD, lo que se tradujo en un gran número de proyectos asignados bajo el Programa Presupuestal (PP) 68. Al parecer, la municipalidad supo aprovechar este contexto favorable, introduciendo muchos de los proyectos que había aprobado por el SNIP en los dos años previos.

Asimismo, otros PP fueron utilizados también para invertir en este rubro desde el 2013. Es el caso de Trabaja Perú (PP 73) y, en menor medida, el Programa de Seguridad en el Transporte Terrestre (PP 61). El Ministerio de Trabajo y el de Transporte vienen trabajando por convenio con la municipalidad de Chosica, especialmente el primero, que planea continuar elaborando proyectos con la población y cofinanciar la construcción de diques y muros de contención. Cuando un grupo de vecinos llega a la municipalidad a demandar este tipo de obras, la municipalidad los puede mandar con el ministerio, donde varios grupos ya cuentan con PIPs y están más familiarizados con la necesidad de tenerlos. Así también, la declaración de Estado de Emergencia - una medida brindada por el gobierno central para facilitar la respuesta ante casos de desastres graves y que “no corresponden con la capacidad de la municipalidad” - exonera de procesos e involucra una visita de la Contraloría posterior, facilitando la inversión inmediatamente posterior a un desastre. Chosica se declaró en emergencia luego de los sucesos de marzo del presente año 2015, pero los proyectos presentados al MEF no han tenido respuesta. La reciente declaración del estado de emergencia en varias regiones del país implica que “hay que pelear por el presupuesto”.

Por otro lado, la capacitación y acompañamiento de instituciones externas de asistencia técnica en ciertos periodos de tiempo no ha garantizado que se lleven a cabo proyectos de inversión que solucionen los problemas más graves, mantenimiento y prevención. Aunque

parece que los esfuerzos entre la municipalidad de Chosica y el Ministerio de Vivienda para coordinar el traslado de la población asentada en zonas de riesgo sean continuos, veremos que los intereses políticos generan incentivos en la dirección opuesta.

4.2. Factores políticos que afectan el desempeño en GRD en el gobierno local

Un factor que INDECI y CENEPRED consideran peligroso⁹⁴ para la GRD a nivel de gobiernos locales es la negligencia de entregar constancias de posesión a pobladores en zonas de riesgo. En el caso de Chosica, el alcalde siempre ha sostenido en los medios que la responsabilidad ha sido de los pobladores mismos (grupos asentados en la zona por varias décadas y grupos informales) y por COFOPRI, al entregar permisos. No obstante, está claro para las demás entidades que la formalización de los permisos ha sido facilitada por el alcalde, al entregar constancias de posesión con fines proselitistas.

Luis Bueno Quino - alcalde de Chosica desde 1993, con una vacancia entre 1999 y 2002⁹⁵- no parece haber implementado mecanismos de fiscalización de los mapas de riesgo elaborados progresivamente en los últimos años. Que haya existido continuidad política, en este caso, no ha facilitado el desarrollo de nuevas capacidades o enfoques más prospectivos de gestión, al igual que La Tinguiña. Con muchas o pocas reelecciones (como en La Tinguiña y la mayor parte de Ica), hemos encontrado que algunos de los encargados de Defensa Civil tienen trayectorias de entre 15 y 10 años, incluso en un 20% de los distritos, pero sobre todo a nivel provincial y regional. Las posibilidades de apoyo a nivel interno dependen del interés y la experiencia del alcalde en el tema. Por ejemplo, en el caso de alcaldes que afrontaron el terremoto del 2007 o han sido perjudicados por los deslizamientos⁹⁶.

| ALCALDES | | | | |
|----------|--------|---------------------------|----------------------|---------|
| | NOMBRE | % DE VOTOS EN LA ELECCIÓN | PERIODOS DE GOBIERNO | PARTIDO |
| | | | | |

⁹⁴ Por otro lado, la posición de INDECI no da importancia a la corrupción como un factor que afecte la capacidad de los gobiernos (siempre que la municipalidad decida invertir en la gestión), sin embargo, en este caso es posible que haya generado un aprovechamiento del enfoque “reactivo”.

⁹⁵ Fuente: <http://www.infogob.com.pe/Politico/ficha.aspx?IdPolitico=15702933&IdTab=3>. Consulta: julio de 2015

⁹⁶ Mientras en La Tinguiña, el terremoto del 2007 ha relativizado la acción frente a otros desastres de menor escala como los deslizamientos, en Chosica, la percepción de los huaycos está condicionada por un discurso fatalista desde la alcaldía: no hay solución definitiva, y, si la hay, la municipalidad no la podría implementar (i.e reasentamiento). La municipalidad de Chosica, también, minimiza los daños (“solo es agua y lodo”) y los riesgos latentes (e.g. Spot del 2012 en el que se dice que el huayco nadie lo esperaba, “el

huayco ruge, asusta”).

| | | | | |
|--------------------|--------------------|--------|---|------------------------------------|
| Tinguiña | Carlos Reyes Roque | 23.62% | 2014-2018 2002-2006 | Partido Aprista Peruano |
| Lurigancho-Chosica | Luis Bueno Quino | 43,42% | 2014-actualidad 2011-2014 2006-2010 2002-2006 1993-1998 | Solidaridad Nacional (actualmente) |

Elaboración propia

Esto también se ve reflejado en la ejecución del gasto, la tabla nos muestra las dificultades en el gasto en los dos últimos años bajo el programa presupuestal 68, que va de la mano con el incremento exponencial en el número de proyectos en aquél, mientras los proyectos de otros programas presupuestales tienen un desempeño más alto. No obstante, en este caso no podemos hablar de “incapacidad para gastar”. Aun con incentivos presupuestales, en Chosica los proyectos que no se llegaron a ejecutar en materia de GRD habían sido dejados de lado por alcaldía. Otro tipo de proyectos de carácter social son priorizados, como la construcción de un hospital o de un proyecto aprobado por presupuesto participativo. Pero, normalmente, proyectos como canchas deportivas, por demandas de los asentamientos humanos, casi siempre informales, localizados en las pendientes de los cerros.

| AÑO | ESTADO EMERGENCIA | PROYECTOS NUEVOS | | | MANTENIMIENTO/MEJORA | | | TOTAL |
|------|-------------------|------------------|--------|---------|----------------------|--------|---------|-------|
| | | PP68 | PP9001 | PP73/61 | PP68 | PP9001 | PP73/61 | |
| 2015 | 1 | 45 | n | n | 78.9 | n | n | 61.95 |
| 2014 | 0 | 55 | 100 | 95 | 65.7 | 100 | n | 83.14 |
| 2013 | 1 | 0 | 50 | 86.78 | 100 | 99.9 | n | 77.33 |
| 2012 | 1 | 0 | n | n | n | n | n | 0 |
| 2011 | 0 | n | n | n | n | n | n | 97.4 |
| 2010 | 1 | n | n | n | n | n | n | 96.2 |
| 2009 | 0 | n | n | n | n | n | n | 0 |

| | | | | | | | | |
|------|---|---|---|---|---|---|---|------|
| 2008 | 0 | n | n | n | n | n | n | 48.1 |
| 2007 | 0 | n | n | n | n | n | n | 29.3 |

Chosica – Promedio del porcentaje ejecutado de los proyectos por categoría.

| AÑO | ESTADO EMERGENCIA | PROYECTOS NUEVOS | | | MANTENIMIENTO/MEJORA | | | Total |
|------|-------------------|------------------|--------|-------|----------------------|--------|-------|-------|
| | | PP68 | PP9001 | Otros | PP68 | PP9001 | Otros | |
| 2015 | 0 | 0 | n | 0 | n | n | n | 0 |
| 2014 | 0 | n | n | n | n | n | n | n |
| 2013 | 0 | 0 | n | n | n | n | 91.1 | 91.1 |
| 2012 | 0 | n | n | n | n | n | 100 | 100 |
| 2011 | 0 | n | n | n | n | n | 84 | 84.8 |
| 2010 | 0 | n | n | n | n | n | n | n |
| 2009 | 0 | n | n | 100 | n | n | n | 100 |
| 2008 | 0 | n | n | n | n | n | n | n |
| 2007 | 0 | n | n | n | n | n | n | n |

La Tinguña - Promedio del porcentaje ejecutado de los proyectos por categorías.

Observamos que las áreas de la municipalidad orientadas al gasto proselitista o “social” están asentadas en fuerte contradicción con lo que podría ser un enfoque prospectivo. Además de ser un problema estructural, la ubicación de los pobladores en zonas de riesgos es institucionalmente promovida por los programas sociales del municipio donde “no se discrimina a nadie”. Esto mientras se discuten políticas de traslado de población.

5. Conclusiones

La presente investigación consideró importante generar un estudio comparativo entre dos casos en circunstancias distintas alrededor de la GRD, Chosica y La Tinguña.

- La reelección de los gobiernos locales no determina mayor capacidad, mientras la elección de nuevos alcaldes no supone discontinuidad en los funcionarios encargados del área. No obstante, encontramos que para antiguos especialistas la demanda por capacitación está más relacionada a la adaptación a los cambios en la norma y al no ser profesionales en el tema, aunque lleven en él varias gestiones no tienen o perciben tener las capacidades para implementar la nueva política, en cuanto a información y *know how*. Esto contradice la relación directa entre alta volatilidad y baja institucionalidad aseverada usualmente.
- Aunque no hay un sistema de asignación directa, la exigencia de presupuestar es palpable en la actual norma, ya que existen sanciones potenciales ante incumplimiento. Los casos que ejercen presión sobre los funcionarios, corresponden a penalidades en otros sectores, como seguridad ciudadana. El papel del alcalde, igualmente, es importante pero sus prioridades están afectadas por su experiencia previa con desastres y su interés por captar demandas de grupos con alta vulnerabilidad ante desastres.
- Adicionalmente, la presencia de ONG no necesariamente es un signo de incapacidad, sino de oportunidad, en ambos casos, han existido coordinaciones con la cooperación internacional, pero bajo distintos enfoques, en Chosica fueron muros de contención, es decir, reactivo; en el caso de Tinguíña se ha generado un sistema de alerta de prevención de inundaciones, es decir, prospectivo.
- En gasto público, a pesar de que la exigencia de presupuestar es palpable en la actual norma, se detectan que la capacidad de devengar el gasto está dada por factores ajenos a la capacidad local, y más bien están relacionados con la preparación de los funcionarios para aprovechar las oportunidades presupuestales, pero siendo afectada por la voluntad del alcalde para la ejecución de varios proyectos, como en Chosica.

BIBLIOGRAFÍA PRINCIPAL

- Mann, M. (1997). Las fuentes del poder social II. Madrid: Alianza Universidad.
- Peters, G (1999) La política de la burocracia. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, F. Gaetani, J.C. Cortázar-Velarde, y G. Cejudo (2002) Investigación sobre reformas a la política de gestión pública en la región de América Latina: marco conceptual, guía metodológica y estudios de caso. Diálogo Regional de Política. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo
- Lavell, A. (2009) Relationships between Local and Community Disaster Risk Management & Poverty Reduction: A Preliminary Exploration. A Contribution to the 2009 ISDR global Assessment Report on Disaster Risk Reduction.
- Zapata, Antonio (2010) “La Onda Sísmica en el Estado Peruano”. En: Martín Tanaka (Ed.) El Estado, Viejo Desconocido: Visiones del Estado en el Perú. IEP.
- Zapata, Nancy (2010) Experiencia en la incorporación de la gestión del riesgo en los proyectos de inversión pública en el Perú
- Dargent, Eduardo (2012) El Estado en el Perú: Una Agenda de Investigación. Lima. PUCP.
- GIZ (2012) Disaster risk management and adaptation to climate change. Experience from German development cooperation
- Shaw, Rebaj (Ed.) (2012), Community, environment and disaster risk management (Vol. 10). Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited. Habiba, U. 2012.
- Miller, Sebastian y Vela, Mauricio (2014) Is Disaster Risk Reduction Spending Driven by the Occurrence of Natural Disasters? Evidence from Peru
- .

ANEXO 1: ENTREVISTAS

| ENTIDAD | ENTREVISTADO |
|---|---|
| INDECI | Director de la Región Ica |
| Gobierno Regional de Ica | Responsable del Centro de Operaciones de Emergencia |
| Municipalidad Provincial de Ica | Especialista de la Subgerencia de Defensa Civil |
| Municipalidad distrital de la Tinguña | Subgerencia de Defensa Civil y Seguridad Ciudadana |
| Municipalidad distrital de Paracas | Jefa de Defensa Civil |
| Municipalidad de Paracas | Inspectora |
| Municipalidad Metropolitana de Lima | Inspector de la Subgerencia de Defensa Civil |
| Centro de Operaciones de Emergencia Nacional | Director |
| Municipalidad distrital de Lurigancho-Chosica | Sub-gerente de Obras Públicas |
| Municipalidad distrital de Lurigancho-Chosica | Funcionario Jóvenes Trabajando |
| Municipalidad distrital de Lurigancho-Chosica | Responsable - Programas Sociales |

ANEXO 2 : REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

| Bibliografía | Tensiones políticas | Tensiones burocráticas |
|--|---|--|
| <p><i>El "neodualismo" de la política peruana</i></p> <p>Tanaka, Vera</p> | x | <ul style="list-style-type: none"> - La lógica de que la aplicación de una mentalidad de "empresa privada" es más eficiente - Idea del despegue económico de la región a través de la reconstrucción |
| <p><i>Le séisme de Pisco du 15 aout 2007: entre urgence et reconstruction d'hercole</i></p> <p>2007</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Débil presión social - Contexto electoral | <ul style="list-style-type: none"> - Herencia burocrática, centralista |
| <p><i>Ludwiw Huber</i></p> | | |
| <p><i>The role of the affected state: A case study of the peruvian earthquake response (elhawary y castillo)</i></p> <p>2008</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Tensiones políticas: las capacidad de respuesta y prevención de desastres no son políticamente rentables - Se habían elegido alcaldes recientemente, razones políticas | <ul style="list-style-type: none"> - La descentralización y modelo exitoso de sistema de respuesta. - Tampoco hay control, la solución a nivel central fue crear un sistema paralelo <ul style="list-style-type: none"> - no tiene claridad - participación regional - retrasa los fondos. |
| <p><i>Reconstruction of Ica, Pisco, Chincha and Cañete, Perú, Based on updated hazard maps.</i></p> <p>Kuroiwa</p> | | <p>El programa Sustainable Cities program, iniciado en 1998, contaba al momento del terremoto contaba con mapas de riesgo de 130 ciudades, 16 incluidas en la región de Ica. Luego del terremoto se pudo comprobar que los mapas</p> |

| Bibliografía | Tensiones políticas | Tensiones burocráticas |
|--|---------------------|---|
| 2008 | | <p>señalaban daños y zonas geográficas similares a los ocurridos. De esa manera se decide planificar (a nivel de Chincha, por lo menos) el crecimiento de las ciudades menos afectadas, lo cual, si se acompaña de las tecnologías de la construcción antisísmicas puede disminuir los daños a un 5%.</p> |
| <p><i>Derechos reales y reconstrucción tras el sismo en Pisco: testimonios tras el Shock del Derecho en zonas de desastre. A</i></p> <p>2008</p> | | <ul style="list-style-type: none"> - Trabas y demora en los proyectos. - La entrega del bono de 6000 soles solo a propietarios "formales". |
| <p><i>Vulnerabilidades y desigual proceso de reconstrucción después del sismo del 15 de agosto del 2007 en la provincia de Chincha, Perú</i></p> <p>2009 B</p> | | <ul style="list-style-type: none"> - Importancia de redes sociales y poder para la reconstrucción de los hogares. - La corrupción. - Trabas burocráticas. - Retraso en los proyectos. - "Condiciones" de eficiencia: experiencia, recursos, cercanía. - El plano de reconstrucción como un nivel físico más simple o básico (por sobre el social o económico). - Ausencia de coordinación con región (centralización). |
| <p><i>Collaboration Networks in Disaster Relief and</i></p> | x | <p>A partir de un análisis de redes, se realza el papel de las ONGs</p> |

| Bibliografía | Tensiones políticas | Tensiones burocráticas |
|---|--|---|
| <p><i>Humanitarian Aid: A Case Study of Peru</i></p> <p>2011</p> <p>C</p> | | <p>internaciones y los gobiernos locales en acciones locales. La fortaleza de la red indica que se mantendrá en el tiempo, así cambien los actores, y esto puede ser considerado para la planeación de futuras estrategias.</p> |
| <p><i>Three essays on household welfare. Cap 1. SUBJECTIVE POVERTY AND NATURAL DISASTERS: EVIDENCE FROM THE 2007 EARTHQUAKE IN PERU</i></p> <p>2011</p> <p>D</p> | <p>x</p> | <p>Estudia el impacto del terremoto en el bienestar subjetivo de la población. El estudio muestra cómo afecta a la pobreza subjetiva con más intensidad incluso que la objetiva.</p> |
| <p><i>Los espacios de coordinación para el fortalecimiento de la preparación para casos de desastre: los casos de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Red Humanitaria Nacional</i></p> <p>2013</p> <p>E</p> | <p>A partir del sismo de Pisco se generan dos cambios en la respuesta humanitaria nacional: la creación de la Red Humanitaria Nacional y la aprobación de la SINAGERT en 2011.</p> <p>- Diseño innovador</p> | <p>- Deficiencias en la implementación de la SINAGERD</p> <p>- La existencia y sostenibilidad de los espacios de coordinación existentes entre ésta, la Red y otros actores no estatales.</p> |