



SSRC

Conflict Prevention and Peace Forum

El Gobierno de Ollanta Humala y los desafíos a la governabilidad democrática en el Perú

Aldo Panfichi*
Mariana Alvarado**

Lima, 15 de Agosto del 2011

Aldo Panfichi, Doctor en Sociología por the New School for Social Research, New York. Profesor Principal y Jefe del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Mariana Alvarado, Magister en Ciencia Política y Profesora del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Este documento presenta y analiza los principales desafíos que enfrentará el gobierno de Ollanta Humala en los próximos cinco años. La primera sección se concentra en los legados políticos que heredará la administración Humala, destacando el modelo de desarrollo que combina crecimiento con desigualdad, la debilidad del estado y la fragmentación de la representación política y de la sociedad civil. La segunda sección presenta los principales desafíos que enfrentará el nuevo gobierno, sugiere medidas a tomar para fortalecer la gobernabilidad y comenta las medidas anunciadas por el nuevo gobierno en cada una de estas áreas. Los desafíos tratados en esta sección son: crecimiento con inclusión, corrupción y gestión pública, narcotráfico y crimen organizado, conflictos sociales y gestión de los recursos naturales, y política exterior.

1. Legados políticos que heredará la administración Humala

El nuevo gobierno deberá lidiar con una serie de importantes legados económicos, políticos y sociales. Entre los primeros, destaca la consolidación de un modelo de desarrollo basado en las industrias extractivas que genera altas tasas de crecimiento económico al mismo tiempo que altos niveles de exclusión, desigualdad y conflictividad. Entre los segundos, destaca la persistencia de un estado débil, ineficiente e incapaz de estar presente en áreas del territorio nacional. Entre los terceros el legado más importante es la existencia de una representación fragmentada, con una práctica ausencia de partidos políticos y una sociedad civil desarticulada, dificultando la agregación y representación de intereses en el país.

En términos de modelo económico, encontramos un legado que combina tasas de crecimiento económico excepcionales, que han triplicado el PBI¹ del país en solo diez años, con índices de desigualdad persistentes y muy altos, similares a los de hace cuarenta años. De allí se deriva el estallido regular de conflictos sociales en todo el territorio nacional, planteando en forma contenciosa demandas redistributivas y el respeto de derechos adquiridos, al mismo tiempo que los ciudadanos critican la baja calidad del estado y el sistema político.

El modelo vigente se sostiene en la premisa de que el crecimiento y el desarrollo económicos se deben fundamentalmente a la promoción agresiva de la inversión (principalmente extranjera) en la extracción de recursos naturales no renovables como minerales, hidrocarburos, bosques, y productos marinos. Recursos en los que el Perú es particularmente rico. Este modelo extractivo exportador se ha venido basando en la existencia de una fuerte coincidencia entre las empresas multinacionales dedicadas a estas actividades y el estado, que garantiza que éstas tengan a su disposición las normas, los incentivos, y el orden público necesario para su expansión y funcionamiento. El gobierno saliente, y los sectores beneficiados por este modelo postulan que esta forma de relacionar la economía con la política

¹ El PBI en dólares de 2010 es dos veces el PBI de 2005 y 3 veces el PBI de 2000.

institucional del estado es la única manera de alcanzar el desarrollo, generar empleo y acabar con la pobreza. De este modo se justifica, y demanda, la generación de facilidades para el ingreso y expansión de la inversión en estos sectores y un estado reducido en sus funciones, y capacidades.

Un aspecto adicional que vale la pena resaltar por sus implicancias políticas, fue el acompañamiento de estas actividades, durante el gobierno pasado, por un discurso desarrollado por el ex presidente Alan García (2006-2011) a través de su serie de artículos sobre “El Perro del Hortelano”. En ellos, García argumenta en favor de la explotación en gran escala de recursos naturales no renovables ubicados en los Andes y la Amazonía, desconociendo regulaciones y derechos ambientales y sociales, y calificando como “atrasados, ignorantes y manipulables” a quienes reclaman. Personas que según García “no saben lo que tienen... ni saben administrarlo... ni crear riqueza”. Es decir, individuos que se comportan como “perros del hortelano”, que no comen ni dejan comer. Palabras polémicas e innecesariamente agresivas que reflejan la perspectiva del gobierno saliente y que han alimentado la irritación y la desconfianza de los ciudadanos afectados (mayormente indígenas y campesinos) con el estado y el gobierno central².

Más allá de los discursos, la realidad es que el crecimiento económico está acompañado de altos niveles de desigualdad social, lo que explica en parte la amplia aceptación de la propuesta de Humala que combina crecimiento con inclusión. El modelo seguido ha probado que el crecimiento sostenido del PBI produce mayor riqueza y reduce la pobreza³, pero la desigualdad persiste o se incrementa. En efecto, con una tasa de crecimiento de casi el 9 por ciento el 2010 no sorprende que la pobreza haya alcanzado el 31.3 por ciento. Cifra que sin embargo esconde contrastes muy marcados. Los pobres constituyen el 13 por ciento en Lima Metropolitana, mientras en la sierra rural son el 61.2 por ciento. Cálculos recientes del coeficiente del Gini sobre desigualdad que corrigen los estimados oficiales (Yamada y Castro 2006) muestran que este es uno de los más altos del mundo alcanzando el 0.60%.⁴ Lo sorprendente es que un respetado estudio publicado en 1975 (Webb y Figueroa) muestra exactamente el mismo indicador de 0.60. Es decir, la desigualdad no ha disminuido a pesar que el crecimiento económico ha sido excepcional.

² “El Síndrome del Perro del Hortelano” fue publicado por el diario El Comercio el 28 de octubre del 2007, “Receta para Acabar con el Perro del Hortelano” fue publicado en el mismo medio el 25 de Noviembre del 2007 y “El Perro del Hortelano Contra el Pobre” fue publicado en el mismo medio el 2 de Marzo del 2008.

³ De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática, en los últimos 5 años la pobreza ha bajado más de 17 puntos porcentuales, pasando de 48,7% en el 2005 a 31,3% en el 2010.

⁴ Existe consenso entre técnicos y académicos que el coeficiente de Gini oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sub-reporta la desigualdad ya que no registra el ingreso ni los activos del segmento más rico del país. Este segmento no responde a la encuesta de hogares en donde se recoge la información básica del coeficiente. Por ello, otros cálculos corrigen esta deficiencia usando las cuentas nacionales, datos de pobreza e ingreso del PBI per cápita.

En términos políticos, el gobierno de Ollanta Humala enfrenta serios problemas heredados del gobierno anterior que, de no solucionarlos, afectarán su capacidad de cumplir con las expectativas generadas de crecimiento e inclusión. Uno de ellos es la debilidad e ineficiencia del estado para asegurar el acceso de los más pobres a servicios básicos de calidad como salud, educación, justicia y seguridad. Esta debilidad en parte se origina en su limitada capacidad de recaudación fiscal que el 2010 alcanzó solo el 14.9 por ciento del producto nacional. Con esta recaudación, muy por debajo de otros países de desarrollo similar, el estado no cuenta con los recursos suficientes para implementar políticas que mejoren el bienestar de la población. Miguel Castilla, el nuevo Ministro de Economía es consciente de esta limitación y ha anunciado que el gobierno tiene como meta terminar su periodo con una presión tributaria de no menos de 20 por ciento del PBI.

La debilidad del estado también se expresa en su pobre capacidad de ejecutar con eficacia los recursos con los que cuenta. En efecto, los mejores funcionarios del estado se trasladaron al sector privado debido a los bajos sueldos, por lo que no hay personal calificado en número suficiente. No existe además una carrera pública basada en meritos y la corrupción se ha infiltrado en todos los niveles y sectores de la administración pública. A esto se agrega los desafíos de gestión pública que ha significado el proceso de descentralización y la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y municipales. La limitada capacidad de ejecución en proyectos o programas de estas instancias del estado es un problema extendido, que se agrava cuando algunos gobiernos regionales y locales reciben ingresos suplementarios por canon minero o de hidrocarburos.

Otro legado que recibirá el nuevo gobierno es la práctica inexistencia de partidos políticos en el país, que lleva a que la actividad política se base en el personalismo. Desde el ascenso de Fujimori en los años noventa los partidos políticos sufrieron un colapso del que no han podido recuperarse en los últimos años. El proceso de descentralización no ha hecho más que acentuar este proceso, propiciando la multiplicación de movimientos regionales que compiten con los partidos y al igual que estos, funcionan como plataformas electorales pero no tienen arraigo, presencia ni bases de apoyo estables en el país⁵. Esta completa debilidad de la representación política dificulta la labor de cualquier partido en el gobierno, por la ausencia de una base de apoyo estable, de especialistas capacitados que asuman posiciones de gobierno, así como de partidos representativos con los que negociar y eventualmente formar alianzas. La ausencia del rol articulador de los partidos se expresa además en la multiplicación de demandas que adoptan la forma de conflictos y que deben ser atendidos individualmente, a lo largo del territorio nacional.

⁵ Incluso el Partido Aprista Peruano, el más antiguo del país, y que se había visto fortalecido desde la transición, ha dejado el gobierno profundamente debilitado y en la actualidad cuenta con tan sólo 4 representantes en el Congreso.

Por último, en el ámbito social encontramos un legado similar, con una sociedad civil extendida, pero desarticulada. En ese sentido, existe una vasta y heterogénea red de organizaciones sociales de diverso tipo (organizaciones de base, organizaciones de supervivencia, movimientos sociales, sindicatos y gremios, organizaciones religiosas y organizaciones no gubernamentales, entre otras), que actúan de manera independiente y presentan dificultades para actuar en conjunto. Esto queda claro en el caso de los incipientes movimientos sociales que se organizan en torno a las actividades de las industrias extractivas, y que a pesar de compartir demandas comunes no logran articularse. En el ámbito de la incidencia política destaca la labor de las organizaciones no gubernamentales, que pese a haber mostrado capacidad de incidencia en contextos críticos, tienen en realidad un número limitado y dependen básicamente de la cooperación internacional, lo que las debilita. Ante la ausencia de militantes capacitados, el nuevo gobierno de Humala ha recurrido a las ONGs para el nombramiento de altos funcionarios, lo cual podría darles una ventana de oportunidad para promover las causas que demandaban desde la sociedad civil.

2. Principales retos y desafíos a la gobernabilidad en el Perú

2.1 Crecimiento con inclusión

El desafío central del nuevo gobierno de Ollanta Humala es mantener el excelente desempeño de la economía peruana y mejorar en forma significativa la inclusión social. Este es el mandato que surge de una victoria electoral estrecha y muy disputada. Superar este desafío requiere, al menos, lograr que las políticas sociales sean eficientes y mínimamente exitosas; hacer que un consejo de ministros heterogéneo llegue a acuerdos y funcione de manera coordinada; satisfacer las altas expectativas redistributivas y de inclusión que se han generado entre las clases bajas; y dar seguridad a los inversionistas extranjeros. De acuerdo con Humala, de este modo se desarrollaría un modelo propio de crecimiento con estabilidad, democracia e inclusión social.

Respecto al último punto, para no interrumpir el crecimiento económico, voceros del sector privado desde el primer momento han exigido que el Presidente genere “confianza” entre los inversionistas, garantizando que no se cambiarán las reglas de juego de manera que las inversiones continúen alimentando la economía peruana. Los nombramientos del Ministro de Economía y Finanzas (Miguel Castilla), y del Presidente del Banco Central de Reserva (Julio Velarde), instancias donde se decide lo fundamental de la política económica, apuntan en esta dirección.

El gobierno al mismo tiempo pretende combatir la desigualdad nombrando en los ministerios sociales a profesionales progresistas conocidos por sus posiciones de centro izquierda o de izquierda, con la tarea de implementar políticas dirigidas a

aliviar las tensiones sociales y mejorar la situación de los más pobres. De allí los programas Pensión 65, Cuna Más, Beca 18, y la ampliación del Programa de transferencia directa Juntos⁶. Todos ellos, dicen las nuevas autoridades, se harán siguiendo los principios de focalización y gradualidad, y para asegurar su éxito se centralizarán en un nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. La interrogante aquí es si el manejo ortodoxo de la política económica y agresivos programas de compensación social serán suficientes para cumplir con los objetivos señalados. Más aun cuando, a diferencia del periodo anterior, el contexto internacional no aparece tan favorable a los productos de exportación que han liderado el crecimiento, debido a la amenaza de recesión en los Estados Unidos y Europa, y a la posible desaceleración de las economías asiáticas. Sobre esto último para el Perú es particularmente importante la economía China, por sus inversiones y por su compra de minerales en gran escala.

Más allá de la eficacia de los programas de ayuda inmediata en mejorar las condiciones de vida de los que más lo necesitan, resulta claro que el estado tiene que tener más recursos disponibles y ser más eficaz en mejorar las oportunidades de empleo, educación e ingresos para la población pobre y excluida, proveyéndolas de capital humano de calidad e infraestructura para integrarse al mercado nacional y mundial. Los recursos podrían provenir de una reforma tributaria integral y del impuesto a la sobre ganancia minera siempre que la competitividad internacional se mantenga para atraer inversiones y preservar el ritmo de crecimiento. Sin embargo estos deben ser utilizados para mejorar la capacidad de las personas y dar oportunidades a que puedan mejorar y encontrar su lugar en el sistema. La mera ayuda económica tiene la limitación del asistencialismo. En caso contrario los votos y las protestas “anti-sistema” seguirán amenazando la estabilidad económica y política del país.

La comunidad internacional podría contribuir a la gobernabilidad democrática prestando asistencia técnica para la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Conocer experiencias similares realizadas en otras sociedades podría ayudar a evitar entrapamientos y capitalizar aprendizajes. De otro lado, la

⁶ Juntos es un programa de transferencia directa condicionada que se inició durante el gobierno de Toledo y cuya cobertura Humala ha prometido ampliar en los próximos años para alcanzar a los 800 distritos más pobres del país. De acuerdo con los especialistas actualmente el programa Juntos alcanza apenas al 17% de los pobres del país, por lo que es urgente no sólo ampliarlo sino mejorar su gestión para evitar las filtraciones.

Cuna más es un programa que ofrece guarderías públicas para niños de 0 a 3 años, donde recibirán gratuitamente pañales, leche y atención especializada.

Pensión 65 es un programa que ofrece una pensión básica de S/.250 a los mayores de 65 años que no cuenten con ningún plan de jubilación.

Beca 18 es un programa que financiará los estudios superiores (en universidades públicas o privadas) de los mejores estudiantes de colegios públicos.

El Ministro de Economía Miguel Castilla ha indicado que los 4 programas significarán un gasto de 1,000 millones de soles para el año 2012.

comunidad internacional podría aportar en mejorar la consistencia de la base de datos de los beneficiarios de los programas de extrema pobreza, identificando y previniendo las filtraciones que han debilitado el alcance de los programas pilotos (Juntos) que se han desarrollado en los últimos años.

2.2 Conflictos sociales y recursos naturales

Los conflictos sociales son sin duda uno de los principales desafíos a la gobernabilidad en el Perú. Durante el período del ex presidente García (2006-2011) los conflictos han aumentado considerablemente, pasando de 84 en Julio 2006 a 214 en Julio 2011⁷. Más allá de los distintos intereses y demandas detrás de estos conflictos, ellos ponen en evidencia la debilidad del estado a la hora de atender las demandas de la población y prevenir el estallido de los conflictos.

Una fuente importante de la conflictividad social se produce con la exploración y explotación de recursos naturales (minerales, hidrocarburos, agua, madera) en áreas habitadas por pueblos y comunidades campesinas e indígenas. En estos territorios, muchas veces fuera del mercado por consideraciones geográficas, se concentra la población más pobre y excluida del país, y también la de menor peso electoral y la que tiene mayores problemas de acceso al sistema político. Sin embargo en muchos casos estas comunidades tienen derechos colectivos reconocidos en el pasado pero que desde 1990 con la construcción del modelo neoliberal de desarrollo se ha cuestionado o discutido. La idea que defiende el estado aquí es que los recursos naturales pertenecen a todos los peruanos y no son de quienes habitan la localidad donde estos se encuentran por lo que el estado tiene derechos y no está obligado a consultar con nadie. Algunas comunidades, además, desarrollan altas expectativas redistributivas no satisfechas en momentos en que el discurso oficial enfatiza el crecimiento y las muestras de riqueza se concentran en los sectores medios emergentes y en los sectores altos de Lima y de las capitales de región.

En los últimos años, ante la ausencia o desidia del sistema político por recoger y tramitar las demandas redistributivas o de respeto de derechos adquiridos, la salida recurrente de los grupos demandantes ha sido el conflicto para hacerse escuchar. Los conflictos se desarrollan en casi todas las regiones y localidades del país y se expresan a través de acciones colectivas contenciosas (huelgas, toma de tierras, bloqueo de ríos y carreteras, protesta callejera, destrucción de locales, toma de rehenes, etc.). La contención y el uso de la fuerza forman parte de una estrategia de presión y búsqueda de negociación con el estado o empresas privadas. El discurso del Perro del Hortelano mencionado anteriormente confirmó para muchos el desdén y falta de respeto de las autoridades políticas para con ellos, incrementándose la desconfianza y radicalidad de la protesta.

⁷ Datos tomados de los reportes mensuales de conflictos sociales elaborados por la Defensoría del Pueblo y disponibles aquí: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>

Debido a la centralidad de los conflictos socios ambientales, que constituyen la mayoría de los conflictos, el reconocimiento de la obligatoriedad de la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas representa un paso necesario para crear nuevas condiciones y confianzas para reducir la conflictividad y canalizar las demandas dentro de la institucionalidad política. El nuevo gobierno ha señalado que reconocerá este derecho, una acción importante cuando buena parte del territorio nacional ya ha sido concesionado, y el monto de inversión comprometido es muy alto, alcanzando solo en minería la suma de 43,000 millones de dólares. Asimismo, el presidente Humala ha enfatizado la importancia de la concertación y el diálogo como características del nuevo gobierno. En el tema específico del manejo de los recursos naturales ha anunciado el desarrollo de una política que garantice su explotación racional y equilibrada en condiciones de respeto a las poblaciones y trabajadores. En esa línea ha propuesto avanzar una política participativa de ordenamiento territorial y la instalación de un Consejo Económico y Social, de carácter consultivo, integrado por empresarios, trabajadores y representantes de la sociedad civil.

La comunidad internacional podría contribuir al manejo de los conflictos sociales en el país vigilando el cumplimiento y la adecuada implementación de los procesos de consulta previa. Asimismo, podría apoyar los esfuerzos de ordenamiento territorial en las regiones donde se desarrollan las actividades extractivas. Igualmente se podría proveer de asistencia técnica al fortalecimiento de las labores del Ministerio del Ambiente.

2.3 Corrupción y gestión pública

La falta de capacidad institucional del estado en prácticamente todos los ámbitos representa un importante desafío a la gobernabilidad del país. Esta falta de capacidad es una función de una serie de problemas que confluyen en el funcionamiento de las instituciones públicas en el país.

Un primer y fundamental problema, que alcanza a prácticamente todas las entidades públicas es el de la corrupción. Si bien en el año 2000 transitamos de un régimen autoritario en el que la corrupción era sistemática a uno democrático en el que se hicieron importantes esfuerzos de reforma y lucha contra la corrupción, en los últimos años la percepción⁸ de la corrupción ha ido aumentando hasta presentarse como el principal problema del país y el estado según las encuestas⁹. No existen datos empíricos que nos permitan saber si esta percepción es correcta, pero

⁸ Al respecto, el Índice de Percepción de la Corrupción 2010 realizado por Transparencia Internacional ubica al Perú en el puesto 78 (de 178) con un puntaje de 3,5 sobre 10 (cero corrupción).

⁹ La VI Encuesta Sobre Percepciones de la Corrupción 2010 realizada por Ipsos Apoyo revela que para la mayoría (51%) la corrupción es el principal problema del país en la actualidad y para el 58% es también el principal problema que afecta al Estado y le impide lograr el desarrollo.

sí indicadores que llevan a pensar que la corrupción se encuentra ahora dispersa y contenida en numerosas entidades y ámbitos estatales, con dinámicas propias en cada una de ellas. De acuerdo con la Contraloría General de la República, cada año el estado pierde entre 6,000 y 8,000 millones de soles por corrupción. Sin embargo, más allá de los costos económicos, la corrupción constituye un obstáculo para el desarrollo, el fortalecimiento de las instituciones y la legitimación de la democracia y el sistema político. En efecto, la corrupción menoscaba la capacidad de las instituciones volviéndolas ineficientes, desviando recursos del logro de sus objetivos, y pervirtiendo el sentido de las políticas para favorecer a ciertos grupos. Asimismo, traba el desarrollo, ya sea porque se plantean políticas inadecuadas guiadas por intereses particulares, porque buenas políticas son socavadas por la corrupción, o porque hay una apropiación de bienes públicos que los desvía de objetivos para el desarrollo. A través de todos estos mecanismos, la corrupción debilita la capacidad y legitimidad de las instituciones, produciendo desafección con el régimen (que, como vimos en el punto 2.2 se expresa en los conflictos).

Ahora bien, de acuerdo con los estudios especializados, la principal causa de la corrupción en el país no radica en la falta de leyes, reglamentaciones o mecanismos de control, sino en la debilidad de las instituciones responsables de implementar los marcos legales existentes y a la falta de articulación entre las mismas.

Llegamos así a un segundo problema vinculado pero diferente al de la corrupción. La forma en que se aplicaron las reformas derivadas del Consenso de Washington en el Perú, por un gobierno autoritario y corrupto, tuvo como resultado no sólo la reducción del tamaño del estado, sino también su debilitamiento. Esta es una carga que se arrastra hasta el día de hoy y que no ha podido ser enfrentada a cabalidad con las limitadas reformas institucionales que se han desarrollado desde la transición, y que han puesto el énfasis en la creación de “islas de eficiencia” y en la reforma de los sistemas asociados al gasto (presupuesto e inversión pública), sin la existencia de un hilo conductor ni estrategia que guíe estos esfuerzos.

Esto nos lleva a un tercer problema, vinculado también con el anterior, que tiene que ver con el modelo de gestión con el que opera el estado, y que lo hace lento, rígido e ineficiente. La gestión pública no está organizada de manera sistémica y está regida por sistemas administrativos que funcionan de manera inconexa, generando trabas a los demás. Como resultado, encontramos que los esfuerzos de inversión, por ejemplo, demoran un largo tiempo (3 años como mínimo) desde su concepción hasta su realización, lo que impacta en la confianza ciudadana y la legitimidad del sistema político. Asimismo, estos sistemas proveen normas y procedimientos inflexibles que no reconocen la heterogeneidad del estado y que llevan a los funcionarios a actuar con temor de ser sancionados, por lo que privilegian el cumplimiento de los procedimientos al alcance de los objetivos. Si a ello añadimos la falta de un sistema de planificación operativa que vincule la

asignación de recursos con la planificación estratégica¹⁰, encontramos un aparato estatal desorganizado, lento, burocrático, ineficiente, sin objetivos claros ni herramientas para medir su alcance.

Un cuarto y muy serio problema tiene que ver con los recursos humanos del estado. Este no cuenta con un servicio civil profesional, de carrera, competente y basada en merito. En su lugar, encontramos alrededor de treinta formas de contratación con el estado, un alto número de funcionarios de confianza y una alta rotación, con las consecuencias de ineficiencia, falta de experiencia y falta de capacidades que todo ello conlleva. Estos problemas además se han multiplicado con el proceso de descentralización, ya que los gobiernos sub-nacionales tienen cada vez más competencias pero serias deficiencias en su capacidad de gasto y en la calidad del mismo. Todo esto lleva al Perú a tener uno de los sistemas de recursos humanos menos desarrollados de la región, afectando seriamente su capacidad para responder adecuadamente a las demandas de la sociedad.

Enfrentar estos problemas requiere la adopción de una serie de medidas que tomarán un largo tiempo, probablemente mayor a la duración de un gobierno, en dar resultados. Posibles medidas en el ámbito de la lucha contra la corrupción incluyen: fortalecimiento institucional¹¹; mejorar la coordinación entre estas instituciones de control, dando a la Contraloría un rol central como ente coordinador; y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas desde la sociedad civil¹². En cuanto a la gestión pública, se recomiendan las siguientes medidas: convertir el ciclo de gasto en el eje conductor de la gestión pública operativa; potenciar el proceso de planificación operativa en el estado, como vínculo entre la planificación estratégica y la ejecución del gasto público; potenciar la evaluación de desempeño institucional; introducir las TIC en la gestión de servicios; y reformar el servicio civil, con el fin de dotar al estado de servidores públicos capaces de garantizar un eficaz desempeño del estado¹³.

Si bien el nuevo gobierno ha afirmado su compromiso cabal con la lucha anticorrupción, en términos concretos se han anunciado pocas medidas, todas vinculadas al ámbito de la sanción¹⁴, dejando de lado las importantes tareas de

¹⁰ Como resultado de esta deficiencia el sistema de presupuesto es en la práctica el responsables de las priorizaciones de política, dando al Ministerio de Economía y Finanzas un excesivo poder en este ámbito.

¹¹ Particularmente de aquellas instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción, como son el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República.

¹² A través, por ejemplo, de la promoción del periodismo de investigación, el desarrollo de grupos de interés, y el cumplimiento cabal de la ley de transparencia.

¹³ Al respecto, vale la pena mencionar que el gobierno anterior, inició la reforma del servicio civil, mediante la creación en junio del 2008 de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir). Sin embargo, esta se encuentra aún en una fase incipiente.

¹⁴ En el mensaje presidencial de 28 de Julio, Ollanta Humala propuso la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción en agravio del Estado, la inhabilitación a perpetuidad contra sus autores o cómplices para el ejercicio futuro de cualquier función pública; la supresión de las penas

prevención e investigación. Asimismo, durante la campaña se comprometió a implementar la reforma de la carrera de servicio civil, a crear una Escuela Nacional de Administración Pública y a capacitar a los funcionarios de gobiernos subnacionales, pero aún no se sabe cómo se concretarán estas promesas. En el ámbito de la gestión pública no se han anunciado medidas relevantes.

La cooperación internacional podría contribuir a la gobernabilidad democrática en el país prestando asistencia técnica para el fortalecimiento de instituciones clave como la Contraloría General de la República. Debido a la complejidad de la lucha anti corrupción y la debilidad del estado esta es una asistencia urgente. Asimismo, podría establecer veedurías a los procesos de transparencia y colaborar en la identificación de buenas prácticas para la reforma del servicio civil.

2.4 Narcotráfico y crimen organizado

El narcotráfico y los problemas de seguridad vinculados a él constituyen un importante desafío a la gobernabilidad del Perú en los próximos cinco años. Los efectos nocivos del narcotráfico sobre las sociedades son por todos conocidos y en los últimos años se han venido incrementando en el Perú. Encontramos así, a nivel estatal, problemas de corrupción de funcionarios, casos de compra de candidatos a elecciones en varios niveles de gobierno, así como casos de amenazas y asesinatos de jueces, fiscales y directores de penales. A nivel social vemos un incremento de la violencia homicida expresada en la aparición de sicarios y el aumento del consumo de drogas (aunque aún es bajo en términos relativos). Finalmente, a nivel económico, encontramos indicadores de un alto nivel de lavado de activos, una proporción creciente de la población empleada por el narcotráfico (500,000 personas) y una presencia cada vez más importante del narcotráfico en el PBI (entre 4 y 5% del mismo según algunos autores).

La tendencia creciente del narcotráfico en el país es evidente. Mientras a nivel global se ha reducido el número de hectáreas cultivadas de hoja de coca, en el Perú ha aumentado de 38,700 en 1999 a 59,900 en el 2009¹⁵. Asimismo, el Perú es ahora un país procesador de clorhidrato de cocaína, que en el 2008 produjo 302 TM, lo que representa el 36% de la producción mundial de cocaína¹⁶. De hecho, el Perú parece haberse convertido ya en el primer exportador mundial de cocaína, en virtud del bajo nivel de incautaciones.

condicionales en las condenas por corrupción para que la prisión se cumpla de manera efectiva; y la eliminación de los beneficios penitenciarios en los casos de corrupción.

¹⁵ Con ello, el Perú podría superar a Colombia (68,000 hectáreas el 2009) en un año y convertirse en el primer productor de hoja de coca en la región andina. Vale la pena destacar que menos del 8% de la hoja de coca que se produce en la actualidad es utilizada para fines lícitos (uso tradicional, farmacéutico e industrial).

¹⁶ Este nivel de producción representa también un aumento del 214% respecto al año 2000, lo que indica una alta tasa de crecimiento anual de la producción de cocaína.

Esto nos lleva a otra tendencia evidente en el país: la ineficacia de las fuerzas policiales y la falta de una voluntad para luchar de manera decidida contra esta amenaza no sólo a la gobernabilidad, sino también a la seguridad nacional. Los niveles de incautación de cocaína en el Perú son muy bajos comparados a los de Colombia¹⁷, y en el 2007 y 2008 han sido incluso inferiores a países con una menor producción de cocaína como Venezuela, Ecuador o Bolivia. Algo similar ocurre con los insumos químicos. El Perú es al mismo tiempo el mayor importador de precursores químicos utilizados en la producción de cocaína, y uno de los países con menos incautaciones de insumos químicos¹⁸. En el lavado de activos observamos la misma falta de decisión. Desde su creación en el 2003, la Unidad de Inteligencia Financiera ha enviado al Ministerio Público 466 informes de transacciones sospechosas por un importe de alrededor de \$3,600 millones, pero no se ha producido ninguna sentencia.

Para comprender este avance del narcotráfico en el país es necesario considerar la debilidad y falta de presencia del estado, así como los altos niveles de pobreza que existen en las cuencas cocaleras. Así, los valles cocaleros constituyen en realidad “zonas de excepción”, donde el estado no está presente, y donde más del 60% de la población se encuentra en situación de pobreza. La lucha contra las drogas debe por tanto enfrentar simultáneamente estos problemas si quiere eliminar las condiciones que permiten su reproducción.

En el ámbito de la política anti-drogas, observamos también falta de decisión e ineficacia. Esto se debe a deficiencias de distinto tipo, principalmente tres¹⁹. En primer lugar existe una discrepancia entre los documentos y discursos y lo que sucede en la práctica. Los primeros plantean adecuadamente una política integral de lucha contra las drogas que comprende la prevención y rehabilitación, la erradicación e interdicción, y el desarrollo alternativo integral y sostenible. Sin embargo, en la práctica lo que encontramos son esfuerzos desarticulados o aislados. Así, se ha tendido a priorizar una estrategia policial centrada en la erradicación (sin desarrollo alternativo), que pone el énfasis en los productores (en lugar de los narcotraficantes) y produce efectos negativos como reforzar la presencia de Sendero

¹⁷ Mientras en el 2008 en Colombia se incautó el 57% de su producción potencial de cocaína (257 TM), en el Perú sólo se incautó el 9% de su producción potencial (28 TM).

¹⁸ El porcentaje de insumos incautados respecto a los insumos desviados para el narcotráfico es muy bajo: 1,91% el 2003, 0,92% el 2004, 1,84% el 2005, 0,59% el 2006 y 2,36% el 2007. Ello a pesar de que la mayor parte de los insumos químicos provienen de la importación legal (en oposición al contrabando), por lo que podrían estar sujetos a un mejor control.

¹⁹ A estas podríamos añadir 3 problemas relacionados. El primero, al que ya hemos hecho referencia, es la falta de decisión política que se exprese en la asignación de recursos y la implementación de políticas. El segundo es la falta de conciencia de la gravedad y la extensión del problema entre la opinión pública (el narcotráfico se ubica en el octavo lugar de los problemas del estado según encuestas de opinión). El tercero es la falta de apoyo por parte de la población de los valles cocaleros a la erradicación y el desarrollo alternativo, que está vinculado a la desconfianza hacia el estado.

Luminoso como proveedor de servicios de protección²⁰, acercar al productor cocalero a las redes ilegales y reforzar la desconfianza que se tiene hacia el estado. En otras zonas se ha combinado de manera efectiva la erradicación y el desarrollo alternativo con resultados positivos²¹, pero al tratarse de esfuerzos aislados la producción de coca simplemente se ha trasladado a otros valles (efecto globo) por lo que la producción global se mantiene. Los programas de desarrollo alternativo llevados a cabo con el apoyo de la cooperación han tenido resultados prometedores, pero si no están acompañados de una política de control, seguridad y fortalecimiento institucional, y si no tienen sostenibilidad nacional, corren el riesgo de retroceder.

En segundo lugar, existen serios problemas en el ámbito estatal que impactan en la calidad de la lucha contra las drogas. Por una parte, la calidad de la gestión de la política pública antidrogas, como de la política pública en general, es pobre. Asimismo existen serias dificultades para coordinar de manera eficiente y eficaz la labor de las múltiples entidades involucradas. Finalmente, encontramos nuevamente el problema de las capacidades de las instituciones involucradas, lo que incluye a la policía y las fuerzas armadas, los servicios de inteligencia, los sistemas judiciales y fiscales y los sistemas de información fiscal.

En tercer lugar, hay un serio problema de recursos, ya que los montos disponibles²² no se corresponden con el volumen y la seriedad del problema. A ello contribuye la reducción de la ayuda internacional²³ en los últimos años, la cual el estado se ha vuelto dependiente en este ámbito.

En vista de lo anterior, una eficaz lucha contra las drogas requiere, por una parte, de voluntad y compromiso político, que se exprese en la asignación de recursos y la

²⁰ En cuanto al vínculo entre el narcotráfico y el terrorismo, las investigaciones afirman que el narcotráfico domina esta relación, utilizando los servicios del senderismo para protegerlo del gobierno y de otras organizaciones criminales, y garantizar la producción confiable de los campesinos. A cambio, el narcotráfico ofrece a los terroristas ganancias financieras e información de inteligencia de las agencias gubernamentales sobre intervención de grupos militares. En virtud de este acuerdo, observamos el fortalecimiento de Sendero Luminoso en los últimos años, que se expresa en el aumento de las acciones terroristas en los últimos años (el 2009 alcanzaron su punto más alto desde 1995, con 901 acciones), el aumento de sus víctimas (56 en el 2009), su capacidad de resistir las ofensivas militares e incluso expandirse a zonas colindantes con el valle de los ríos Apurímac y Ene, donde se concentran las huestes senderistas.

²¹ El caso paradigmático ha sido el de la región San Martín, gracias a un importante apoyo de la cooperación internacional.

²² El presupuesto para el 2011 de Devida (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas), la entidad encargada de diseñar y conducir las políticas antidrogas en el país es de poco más de \$32 millones.

²³ Entre los años 2004 y 2007 el volumen de cooperación internacional para la lucha contra las drogas era de \$120 millones anuales. Entre el 2008 y 2009 ha sido de \$60 millones anuales. La mayor parte de esta ayuda proviene de los EE.UU., y es poco probable que aumente en los años venideros en vista de los efectos de la crisis financiera y de la existencia de demandas prioritarias para el país (Colombia, donde ya han invertido mucho dinero y esfuerzos y México, que es prioridad por ser vecino).

implementación de políticas decididas. Por otra parte, es necesaria la aplicación de una estrategia realmente integral, que se implemente de manera cabal y que incluya los siguientes ámbitos: prevención del consumo y rehabilitación del adicto; interdicción, lavado de dinero y delitos conexos²⁴; desarrollo alternativo y cuidado del medio ambiente²⁵; la erradicación de cultivos ilegales; y el fortalecimiento institucional local y nacional²⁶.

El nuevo gobierno de Ollanta Humala ha expresado su compromiso con la lucha contra las drogas, consolidando un modelo de desarrollo alternativo integral y sostenible, combatiendo los cultivos ilícitos y las bandas de narcotraficantes, y controlando los insumos químicos. Ha anunciado también que reclamará que se haga realidad la responsabilidad compartida con los países consumidores. El nombramiento como Presidente Ejecutivo de Devida de Ricardo Soberón, un profesional con larga experiencia en el tema de las drogas y abierta oposición a la política antidrogas imperante desde una perspectiva de reducción de daños, lleva a esperar cambios en el futuro próximo. Sus declaraciones ponen énfasis en la incautación de insumos químicos, la interdicción selectiva, el desarrollo alternativo, el fortalecimiento institucional y una mejor coordinación con los gobiernos locales, en detrimento de la erradicación y las estrategias eminentemente represivas.

La cooperación internacional puede contribuir a la lucha contra el narcotráfico llenando el vacío dejado por la reducción de la ayuda de los EEUU, y ofreciendo un enfoque más integral. Asimismo, la ONUDD podría continuar promoviendo el desarrollo alternativo, incorporando las lecciones aprendidas después de más de 20 años de implementación.

2.5 Política exterior

En los últimos años el Perú ha desarrollado una política exterior de búsqueda de ampliar sus relaciones políticas y comerciales con economías emergentes en el mundo, al mismo tiempo que en la región ha continuado siendo un buen aliado de los Estados Unidos. Con este país las relaciones de cooperación han sido amplias aunque en la agenda la política de cooperación en la lucha contra las drogas ha tenido un papel sustantivo. Sin embargo, la cooperación de los Estados Unidos para

²⁴ A través, por ejemplo, del fortalecimiento y la mejora de la efectividad penal de los informes de la Unidad de Inteligencia Financiera; o de la mejora del control de insumos químicos a través de la adquisición de un sistema informático para el seguimiento en tiempo real de su traslado por el territorio nacional.

²⁵ A través de la promoción de la agricultura legal y el desarrollo por cuencas a través de políticas de apoyo al mundo rural, y de la formulación e implementación de planes de desarrollo concertado locales.

²⁶ En este ámbito es recomendable enfatizar los servicios y capacidades de los gobiernos locales.

la lucha antidrogas en el Perú se ha reducido dramáticamente en los últimos años²⁷ y el presidente Humala parece querer revertir esta situación desde un enfoque de responsabilidad compartida. En ese sentido, ha anunciado la creación de una Cumbre Presidencial Regional Antidrogas con la participación de los países productores y consumidores.

Por otro lado, el gobierno de Humala, por intermedio del Ministro de Relaciones Exteriores, Rafael Roncagliolo, ha anunciado que desarrollará una política exterior multilateral en América Latina, y promoverá la integración regional en el marco de la Unión de Naciones Sudamericana (UNASUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), buscando que estas no sean solo un foro de diálogo político sino también de cooperación económica frente a la amenaza de crisis de las economías desarrolladas.

Esta decisión se sustenta en el hecho que las exportaciones peruanas a los países vecinos tienen mayor valor agregado que las exportaciones de materias primas a otras regiones. Además, en este comercio participan más activamente pequeñas y medianas empresas que producen un mayor empleo que la gran industria y, por lo tanto, conectan bien con el objetivo de mayor inclusión social del gobierno. Probablemente entonces el Perú buscara fortalecer mecanismos de cooperación financiera como la Corporación Andina de Fomento.

Se ha anunciado que se dará prioridad a la relación con los países andinos, y sobre todo los vecinos. En ese sentido, se espera una relación más activa con países como Bolivia, Ecuador y quizás también Venezuela. En cuanto a la relación con Chile, esta podría haberse visto como un posible desafío dado la existencia de una disputa en torno a los límites marítimos entre ambos países, el pasado militar de Humala, y sus comentarios anti chilenos y beligerantes en el pasado. Sin embargo, el presidente se ha comprometido a solucionar pacíficamente la controversia acatando el fallo de la corte internacional de La Haya, y comprometiendo a su homólogo chileno a hacer lo mismo.

Otra relación que será prioritaria en los próximos años, y que puede resultar desafiante, será con Brasil. En Junio de 2010, el presidente García firmó el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Perú y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para el suministro de electricidad al Perú y la exportación de excedentes al Brasil”, que tiene como objetivo promover la construcción de centrales hidroeléctricas por parte de empresas brasileñas en el Perú. En virtud del mismo, estas empresas han identificado ya 5 proyectos hidroeléctricos que podrían implementarse en la Amazonía peruana. Estos proyectos, que tendrían un altísimo impacto ambiental y social, han generado la oposición de algunos sectores que

²⁷ De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga, y Devida, la cooperación de los Estados Unidos para la lucha contra las drogas pasó de \$116 millones en el 2004 a \$56 millones en el 2011 (Costa y Romero 2011: 30).

además afirman que la firma de este acuerdo responde más a los intereses y demandas de Brasil, que a los del Perú. Sin embargo, es posible que en virtud de la creciente ascendencia adquirida por Brasil sobre las élites políticas peruanas se apruebe la realización de estos proyectos, lo que provocaría fuertes conflictos sociales. Esta influencia se debe, principalmente, al apoyo político del Partido de los Trabajadores al Partido Nacionalista durante la reciente campaña electoral y al creciente volumen de inversiones brasileras en el país. El carácter que tomará la relación con Brasil es aun una interrogante que es seguida con atención por distintos países de la región, incluyendo los Estados Unidos. A pocas semanas de inicio del nuevo gobierno aun no existen evidencias de una mayor influencia sino de la necesidad de mantener cierto grado de autonomía en un contexto de alineamientos internacionales.

La cooperación internacional podría contribuir a esta problemática ofreciendo estudios independientes y especializados sobre el impacto ambiental y social de los grandes proyectos de infraestructura que se están promoviendo no solo en el Perú, sino en distintos países del mundo.

Referencias

ARROYO, Juan

2011 *Antes que sea demasiado tarde. Recomendaciones de política sobre seguridad y narcotráfico 2011-2016*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social/Universidad Peruana Cayetano Heredia.

CELLE, María Inés, Neride SOTOMARINO y Mayen UGARTE

2011 *Medidas para mejorar la gestión operativa de las entidades públicas: ¿cómo pasar de un marco normativo rígido de cumplimiento “flexible” a un marco flexible de cumplimiento obligatorio?* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

COSTA, Gino y Carlos ROMERO

2011 *Inseguridad en el Perú. ¿Qué hacer?* Lima: Ciudad Nuestra.

HUMALA, OLLANTA

2011 “Discurso del presidente de la República Ollanta Humala Tasso ante el Congreso”. Lima.

IACOVIELLO, Mercedes

2005 *Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil resultados del análisis por subsistemas*. V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Estudio desarrollado para el BID.

IPSOS APOYO

2010 VI Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú. Lima: Proética. Fecha de consulta: 20 de julio de 2010. Disponible en: <<http://www.proetica.org.pe/Descargas/sexta%20encuesta.ppt>>

MACROCONSULT

2008 *Narcotráfico: amenaza al crecimiento sostenible del Perú*. Lima: Macroconsult.

PANFICHI, Aldo

2011 “Contentious Representation and its impact in contemporary Peru”. En: John Crabtree (ed.), *Peruvian Democracy Past and Present*. University of London Press

PANFICHI, Aldo y Mariana ALVARADO

2011 *Corrupción y gobernabilidad*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

SOBERON, Ricardo

2011 “Hacia una política eficaz y coherente en materia de drogas”. En *Noticias SER*, Lima.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

2010 Corruption Perceptions Index. Fecha de consulta: 20 de julio de 2010.

Disponible en:

<http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCION%202010/INDICE%PERCEPCI%C3%93N%202010.htm>

YAMADA, G y J.E CASTRO

2006 Poverty, Inequality and Social Policies in Peru: As Poor as It Gets.

Documento de Discusión No. 7. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.