



# **BUSCANDO EL CAMBIO:** **APUESTAS PARA UN** **PERÚ MÁS INCLUSIVO**

INFORME ANUAL PERÚ 2013 / 2014

**BUSCANDO EL CAMBIO: APUESTAS PARA UN PERÚ MÁS INCLUSIVO**

**INFORME ANUAL PERÚ 2013 / 2014**

© Oxfam

© Oxfam América

Calle Bartolomé Trujillo 577, Miraflores, Lima 18 - Perú

Teléfono: (511) 2423659 y 2416847

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

**PRIMERA EDICIÓN** Abril 2014

500 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N°

ISBN:

**COORDINACIÓN GENERAL Y REDACCIÓN** Elizabeth Quiroz Barco.

**COMITÉ CONSULTIVO** Frank Boeren, Elizabeth Cano, Christine Benoit, Giovanna Vásquez.

**DISEÑO GRÁFICO** Rocío Castillo García.

**EDICIÓN** Oscar Franco Pardo-Figueroa.

**CORRECCIÓN** Pilar Garavito Farro.

**FOTOS** Percy Ramírez, Julio Reaño, Elizabeth Quiroz Barco, Juan Luis Dammert, Antonia Ureña, Carlos Ly, Julie Byrnes, Thomas Mueller, Chirapaq.

**FOTO DE PORTADA** Percy Ramírez / Oxfam.

Virginia Ñuñonca Ccallo, 54 años, es agricultora y vive en la comunidad Tahuapalca, distrito de Coporaque, provincia de Espinar, en Cusco. Ella es una de las beneficiarias de un proyecto de Oxfam en Perú que la ayudó construyendo un reservorio de agua que utiliza para regar el pasto con el cual alimenta su rebaño de vacas. La leche y el queso que fabrica le proporcionan a su familia unos ingresos estables.

**IMPRESIÓN** Gama Gráfica SRL. Jr. Risso 560, Lince - Lima.



# ÍNDICE



## EL ARTE DE ALIMENTAR: ARAR

El arte de alimentar: arar. Intervención desarrollada por activistas de la campaña Crece en Perú en el marco de la Feria Gastronómica Mistura. A partir de los trazos de Alberto Lama, cerca de cuatro mil personas pintaron once murales que representan distintos momentos del ciclo de producción agrícola.

## Presentación

### Mirando al Perú

- 12** Perú: idas y vueltas en el panorama político  
Santiago Pedraglio
- 30** La agenda de equidad en el Perú: mucho más que un tema ético  
Roberto Machado
- 50** Consulta previa: el difícil camino hacia la implementación de una nueva política pública  
Ivan Lanegra
- 64** Alimentando el debate sobre la seguridad alimentaria  
Ana María Acevedo
- 78** Autodefinirnos es una forma de ejercer el poder, de tener autoridad frente a nosotras mismas y ante los demás  
María Emma Mannarelli
- 88** Vulnerabilidad y gestión de riesgo en las zonas altoandinas  
Pedro Ferradas
- 102** Bolsas de trabajo: una herramienta para construir empleabilidad  
Mirtha García Marruffo
- 116** COP 20: Peruqa mark'apuwanchis  
Rocío Valdeavellano
- 130** El sigiloso crecimiento de la palma aceitera en la Amazonía peruana  
Juan Luis Dammert Bello

### Oxfam ¿quiénes somos y qué hacemos?

- 144** Oxfam en el mundo
- 146** Oxfam en el Perú
- 149** Apostando por el empoderamiento de jóvenes, mujeres y varones
- 152** Fomentando el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres
- 154** Derecho de las mujeres: por un trabajo digno y una ciudadanía activa de las mujeres
- 157** Oxfam y su contribución a la reducción de riesgos y desastres en el Perú
- 160** Promoviendo una adecuada implementación de la consulta previa en el Perú
- 163** Campaña CRECE: trabajando para garantizar el derecho a la alimentación
- 167** El derecho a territorio y la lucha contra la discriminación de los pueblos indígenas peruanos
- 171** Programa de medios de vida sostenible en la zona andina del Perú



# PRESENTACIÓN



Frank Boeren  
Director de Oxfam en el Perú

**L**AS CIFRAS DE CRECIMIENTO de la economía peruana son conocidas y justamente celebradas. Sin embargo, la realidad nos dice que este crecimiento no termina de traducirse en mayor bienestar y mejores oportunidades para todos los peruanos y peruanas. Hoy, en medio de la bonanza económica, subsisten las brechas entre quienes tienen y no. Por ello, es una obligación preguntarnos: ¿estamos asumiendo plenamente los desafíos que nos plantean la desigualdad y la exclusión? ¿estamos aprovechando el auge económico para construir un Perú más justo e inclusivo? La respuesta a estas preguntas es tan evidente como dolorosa: no estamos haciendo lo suficiente.

La inequidad y la concentración de la riqueza se han consolidado como las características fundamentales del modelo de crecimiento en el Perú y a nivel global. Desde Oxfam, hemos alertado que la mitad de la riqueza mundial<sup>1</sup> está en manos de apenas el 1% de la población, y que tan solo los 85 individuos más ricos

poseen tanta riqueza como 3.570 millones de personas pobres, prácticamente la mitad de la población mundial. En el Perú, el fenómeno se repite, y a pesar de la mayor riqueza existente en el país, su distribución sigue siendo tan desigual y concentrada como hace treinta años.

Para promover la inclusión económica y social, el país debería apostar por sectores productivos estratégicos y generadores de empleo. Hoy, en el Perú, las personas pobres están concentradas principalmente en microempresas con baja productividad laboral y que, en su mayoría, son informales. Por ello, su atención debería ser una prioridad. De igual forma, las políticas de género deben ocupar un puesto preponderante, atendiendo las profundas desventajas y exclusiones que encara la mujer peruana, cuyo ingreso en promedio apenas equivale a la mitad del que percibe un hombre por la misma labor. Asimismo, la juventud es un segmento que debe ser prioridad, pues su panorama laboral es desalentador, con subempleo de baja productividad, sin seguridad social, baja remuneración y alta rotación, lo cual limita su capacidad de inserción productiva.

En el 2013, se han dado algunos avances en la inversión en pequeña agricultura con un aumento del 25% frente al año anterior. Sin embargo, estos recursos son aún insuficientes para atender la larga postergación del sector. Por ello, es urgente que se ponga la agricultura familiar y campesina en el centro de las políticas y de la inversión pública para cambiar el carácter actual de la ruralidad. Las personas involucradas en la agricultura a pequeña escala, mujeres y hombres, son quienes dan de comer a la población peruana, produciendo entre el 60 y el 80% de las leguminosas, tubérculos, cereales, hortalizas y frutas que ponemos en nuestras mesas. Sin embargo, a pesar de jugar un rol estratégico en la seguridad alimentaria nacional, son estas y estos pequeños productores quienes sufren los más altos índices de vulnerabilidad alimentaria y nutricional. Garantizar el derecho a la alimentación sigue siendo un pendiente en el Perú, pues aunque el 2013 fue denominado el Año de la Seguridad Alimentaria, el Congreso de la República no logró aprobar la ley correspondiente, postergando la implementación de este importante derecho.

<sup>1</sup> OXFAM. "Gobernar para las élites, secuestro democrático y desigualdad económica". 2014. <<http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf>>

Frente a este panorama, invertir mejor los recursos del crecimiento, beneficiando verdaderamente a la mayoría de peruanos y peruanas, sigue siendo un reto para el país. Pero, trabajar por la inclusión no solo implica repensar la asignación de la inversión o gasto; también es necesario repensar la sostenibilidad del modelo, lo que es un tema de preocupación para Oxfam. La bonanza basada principalmente en la explotación de recursos naturales, enfrentará más temprano que tarde los límites naturales de la apropiación de dichos recursos. Por ello, es imperativo replantear el modelo desde una perspectiva de sostenibilidad en el aprovechamiento de nuestros recursos, más aun en el contexto del cambio climático. “Guardar pan para mayo” y hacer inversiones estratégicas debiera reorientar la visión del desarrollo y del crecimiento en el Perú.

Repetidamente, observamos cómo se prioriza de manera equivocada la rentabilidad mientras se descuida la sosteni-

bilidad. Por ejemplo, la expansión de la palma aceitera se perfila como una nueva actividad extractiva en la Amazonía. El impacto de este crecimiento desaforado de la gran agroindustria se hace sentir en varias dimensiones: el medio ambiente, la biodiversidad y el bienestar de los pequeños productores rurales. Sin embargo, el Estado como garante de derechos, no hace lo suficiente en términos de regulación y fiscalización adecuadas.

Como ya ha sucedido con la expansión de las concesiones mineras y de hidrocarburos, esta nueva expansión extractiva –con la instalación de monocultivos de gran escala–, profundiza conflictos por el uso y propiedad de la tierra, fomentándose un proceso de acaparamiento que juega al borde o al margen de la ley, acelerando el desplazamiento de comunidades locales, así como severos procesos de deforestación que, a su vez, agravan los efectos del cambio climático. Ello resulta particularmente escandaloso dado que en diciembre del 2014, el Perú reci-

birá a miles de personas delegadas mundiales para la negociación del Acuerdo Global Climático, en el marco de la Conferencia de las Partes de Naciones Unidas (COP20). El país debe trascender el rol de ser un mero anfitrión de la COP, pues debemos asumir el reto de desarrollar e implementar una verdadera agenda nacional de adaptación y mitigación frente al cambio climático.

Asimismo, ante la creciente disputa por el control de los recursos naturales, el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos sobre dichos recursos de las comunidades locales, campesinas y pueblos indígenas, que son esenciales para su subsistencia. Pese a los avances que nuestro país ha dado con la promulgación de la Ley de Consulta y su reglamento, en el último año, advertimos el riesgo de su estancamiento en la fase de implementación, y desde Oxfam, observamos con preocupación que algunos sectores económicos han presionado con éxito el gobierno peruano, llegan-

do al extremo de cuestionar el derecho a la consulta de las poblaciones andinas, bajo el argumento de no frenar la inversión minera. Como ha recordado el Sr. James Anaya, relator especial de pueblos indígenas para las Naciones Unidas, es obligación del Estado asegurar las condiciones para el ejercicio de la consulta en el país.

Con la publicación del presente informe: “Buscando el cambio, apuestas para un Perú más inclusivo” (2012-2013), desde Oxfam, seguimos aportando a la reflexión sobre la inclusión y la construcción de un Perú para todos y todas. Asimismo, este nuevo informe constituye una vez más un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas del trabajo que hacemos por el progreso de nuestro país. Nuestra apuesta por promover que las personas que viven en situación de pobreza y exclusión tengan mayor control sobre sus vidas y gocen del ejercicio de sus derechos, sigue siendo un compromiso no negociable que sustenta nuestra labor. Compromiso en el que nos ratificamos este año, nuevamente. ●



**OXFAM**

# Mirando al Perú

**BUSCANDO  
EL CAMBIO:**

APUESTAS PARA  
UN PERÚ MÁS  
INCLUSIVO

INFORME ANUAL PERÚ  
2013 / 2014



**PERÚ:**

# **IDAS Y VUELTAS EN EL PANORAMA POLÍTICO—**

**INSEGURIDAD CIUDADANA, REVOCATORIA DE  
AUTORIDADES Y EL FALLO DE LA HAYA, ENTRE  
OTROS, COLMARON LA AGENDA POLÍTICA  
PERUANA DURANTE EL AÑO QUE PASÓ**

**En el año 2013, el país no atravesó momentos de tensión tan intensos como los que se suscitaron en el 2012 a causa del agudo conflicto por el proyecto minero Conga. Aunque se vivieron momentos de tensión política en torno al pedido de revocatoria de las autoridades municipales de Lima y, en menor grado, en torno a la posibilidad de que el gobierno asumiera el control de la refinería de petróleo de La Pampilla, ninguno de estos acontecimientos capturó la atención exclusiva de la ciudadanía, políticos y autoridades.**



**SANTIAGO PEDRAGLIO**

Analista político y profesor del departamento de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Perú

**E**xiste cierto consenso respecto a que uno de los temas que más atención recibió de la opinión pública durante el 2013 es el problema de la inseguridad ciudadana –incremento de crímenes cometidos por sicarios, por ejemplo– y la necesidad de combatirla. Junto a este problema, también tuvieron una alta resonancia las ventiladas denuncias de corrupción contra los exmandatarios Alan García y Alejandro Toledo, así como el esperado fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya sobre el diferendo limítrofe marítimo con Chile, que recién se conoció el 27 de enero del 2014.

Asimismo, a fines de año (diciembre del 2013) se aprobó la Ley de Seguridad Alimentaria, si bien quedó en suspenso por considerarse que ameritaba una votación calificada, por constituir una ley orgánica. En cuanto a las industrias extractivas y los pueblos indígenas, el tema más sensible fue la aprobación de la ampliación del programa de exploración y desarrollo del Lote 88 (Camisea), por superponerse a la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti. Paralelamente, el gobierno mantuvo la orientación de la economía, que creció apenas por debajo de lo previsto, mientras los sectores empresariales siguieron demandando una mayor liberalización del mercado.

### PANORAMA GENERAL

Como se ha mencionado, han sido varios los temas de importancia para el futuro po-

lítico y económico del Perú, que fueron abordados en el debate público durante el 2013, sin que ninguno de ellos ocupara el centro del debate con exclusividad. A continuación, repasaremos brevemente este panorama.

### INSEGURIDAD CIUDADANA

Una constante en las encuestas del 2013 es que la percepción de los problemas de inseguridad y los relacionados con la economía son los principales del país. De acuerdo con el Latinobarómetro (Informe 2013), la delincuencia es la dificultad más importante para el 35% de los encuestados (gráfico 1); y según Ipsos Perú, el 55% desapruueba la gestión de Ollanta

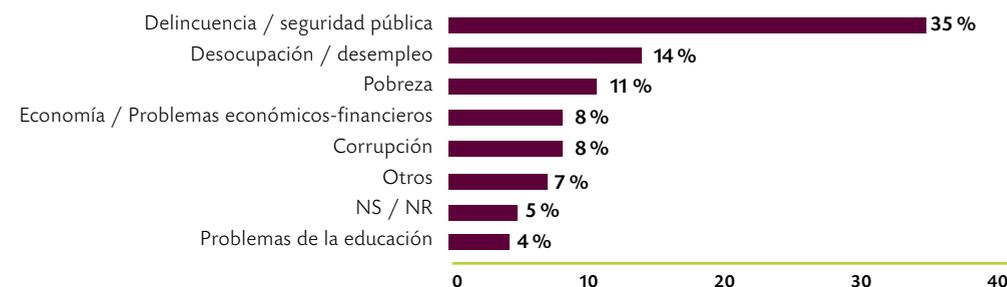
Humala, “porque no hay seguridad ciudadana/ hay delincuencia”<sup>1</sup>.

Es probable que la alta percepción de inseguridad (gráfico 2) se alimente de la informalidad de la economía, el caos vehicular (con los consecuentes accidentes y pérdida de tiempo) y la debilidad de las instituciones estatales vinculadas al orden ciudadano, además de que muchos medios de comunicación son particularmente sensibles a divulgar hechos de violencia.

Pero también existen datos concretos sobre el alto número de hogares afectados por hechos delictivos en los últimos años (gráfico 3)<sup>2</sup>. Esto también se evidencia en

### GRÁFICO 1

*El problema más importante del país en la percepción nacional*



1 Ipsos Perú, noviembre del 2013.

2 Aún no hay cifras actualizadas hasta el 2013; sin embargo, un informe de la Policía Nacional indica que en Lima, en enero y febrero del 2012, las personas requisitorizadas fueron 2.536,121% más que el año anterior; las detenidas, 5.467,98% más; y las bandas organizadas desarticuladas, 238, es decir, 64% más que en enero y febrero del 2011. (RPP, 17/03/2012).

**GRÁFICO 2**

Percepción de inseguridad, 2011-2012



FUENTE: CIUDAD NUESTRA. SEGUNDA ENCUESTA NACIONAL URBANA DE VICTIMIZACIÓN 2012. RESULTADOS EN 10 CIUDADES DEL PERÚ. JULIO DEL 2012.

las estadísticas del Observatorio de Criminalidad de la Fiscalía de la Nación, que revela que el Ministerio Público registra cada dos horas un promedio de seis denuncias por delito de hurto en el Perú<sup>3</sup>.

Si bien la percepción de inseguridad se mantiene alta y estable –el Perú es hoy el tercer país de América Latina donde la gente se siente más desprotegida o proclive a ser objeto de la delincuencia<sup>4</sup>–, la preocupación no es nueva. De acuerdo con las encuestas preelectorales del 2011, una de las razones principales por las que se prefería a Humala era que lo reconocían como la persona más indicada para “poner orden”.

**ECONOMÍA Y CONFLICTOS SOCIALES**

El 2013 ha confirmado el vuelco del presidente Ollanta Humala en materia económica: ganó con una propuesta de ajuste moderado, pero ha optado por el inmovilismo. El Perú es uno de los países de Latinoamérica con más alto crecimiento de su producto bruto interno desde el 2001 hasta hoy; pero la percepción sobre la situación económica personal y familiar sigue siendo negativa: solo 22% sostiene que es buena o muy buena (gráfico 4).

Tal como concluye el estudio del Latino-barómetro, “los motivos, entonces, para estar descontento son muchos. Hay paí-



ses donde el alto atraso pasado hace necesario mucho tiempo de alto crecimiento para ponerse al día. No se trata de sacarlas [a las familias] estrictamente de la pobreza, sino más bien de sentar las bases para llegar a ser clase media”<sup>5</sup>.

Además, a mediados del 2013, se sugirió la posibilidad de que el Estado comprara la refinería Repsol; pero las críticas devastadoras, especialmente desde los medios de comunicación, hicieron retroceder la iniciativa. No bastando con esto, el año

concluyó con una propuesta del Poder Ejecutivo –en particular, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Ministerio de Energía y Minas–, para “modernizar” Petroperú reduciendo su participación solo a la refinación del petróleo y comercialización de sus derivados, excluyéndola de la producción. La ley también abriría la posibilidad de privatizar Petroperú, a partir de la venta del 49% de las acciones en Bolsa, cuando la propuesta original (del 2012) consideraba solo el 20% de estas.

3 Perú21, 19/11/2013.  
4 Corporación Latino-barómetro, 2013.

5 Ibidem, p. 49.

**GRÁFICO 3**

Victimización por hogares, 2011-2012



FUENTE: CIUDAD NUESTRA. SEGUNDA ENCUESTA NACIONAL URBANA DE VICTIMIZACIÓN 2012. RESULTADOS EN 10 CIUDADES DEL PERÚ. JULIO DEL 2012.

Adicionalmente, según la Defensoría del Pueblo, el número de conflictos sociales del 2013 se redujo ligeramente frente al del 2012 (gráfico 5), logrando suspenderse, neutralizarse o superarse algunos de los conflictos mineros más álgidos. En ese sentido, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros ha sido más eficiente que en años anteriores, probablemente, porque ha tenido iniciativas preventivas. Sin embargo, algunos conflictos agudos, como el generado en torno al proyecto Conga (Cajamarca), siguen pendientes y podrían reflotar en el 2014.

Respecto a la huelga de los trabajadores del sector salud, esta se resolvió de

manera positiva, luego de haberse prolongado innecesariamente a causa de la cerrazón del MEF para atender sus demandas. La más reciente huelga de los jueces se vio respaldada por una resolución favorable del Tribunal Constitucional, pero, hasta mediados de 2013, el MEF se resistía a cumplirla.

**CORRUPCIÓN**

A pesar de esfuerzos individuales e institucionales, como los desplegados por Julio Arbizú desde la Procuraduría Anticorrupción del Ministerio de Justicia, según la última encuesta de Proética, los peruanos consideran que en el Estado la corrupción ha crecido o se mantiene (gráfico 6).

Asimismo, las tres instituciones más corruptas serían el Congreso de la República, la Policía Nacional y el Poder Judicial. Esto es grave, pues son instituciones centrales para la vigencia del estado de derecho y la buena vida ciudadana.

Sin embargo, la propia población se muestra altamente permeable a participar en actos corruptos (cuadro 1). Solo 17% de los encuestados rechaza definitivamente que un funcionario público favorezca a parientes y amigos, 17% tiene la misma actitud frente a la posibilidad de “dar un obsequio o dinero para agilizar un trámite público”, y solo 19% afirma que se negaría a “pagar propina para que le perdonen una multa”. Un porcentaje igualmente reducido (19%) rechaza la posibilidad de “evadir impuestos si sabe que no lo descubrirían”.

**PUEBLOS INDÍGENAS, INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA**

De los temas vinculados a Oxfam, el proyecto de Ley sobre Seguridad Alimentaria fue el que tuvo mayor visibilidad, sobre todo por la campaña lanzada para incidir en ella y lograr su aprobación. El 18 de diciembre del 2013, el pleno del Congreso aprobó la ley por mayoría; sin embargo, quedó en suspenso luego de

**EL FALLO DE LA Haya tiene una importancia simbólica. Si bien formalmente no tiene nada que ver con la Guerra del Pacífico, será tomado como una reivindicación por un importante sector de la población, lo que facilitará la disipación de viejos resquemores**



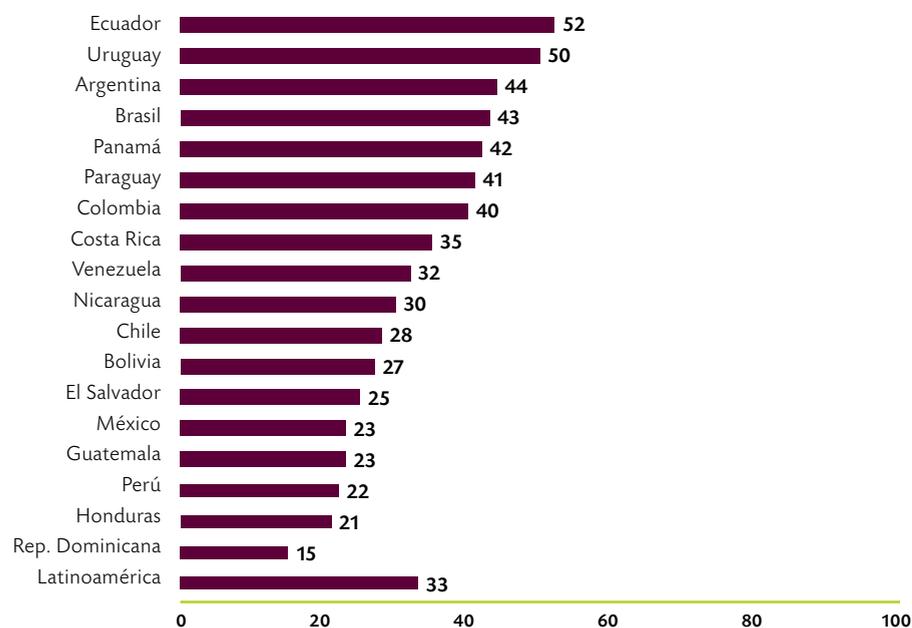
que una congresista reclamara que la votación debía ser calificada (mitad más uno de los miembros del Congreso). Finalmente, el presidente del Legislativo propuso realizar las consultas del caso.

En relación con las industrias extractivas y los pueblos indígenas, los puntos álgidos fueron las continuas postergaciones del reglamento de la Ley de Consulta Previa y la ampliación del Lote 88 del proyecto Camisea, vinculado a la empresa Plus-

petrol. Sobre este último, la presión de entidades nacionales e internacionales debido a que el proyecto se encuentra en un área protegida habitada por pueblos indígenas, provocó que el Ministerio de Cultura presente 37 observaciones al componente social de su Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Sin embargo, el 22 de enero del 2014 el Viceministerio de Interculturalidad las consideró absueltas y aprobó el programa de exploración y desarrollo del Lote 88.

#### GRÁFICO 4

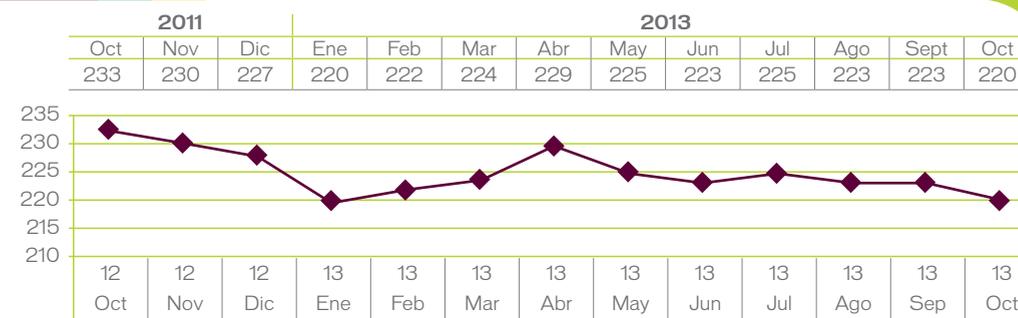
Percepciones sobre situación económica personal actual (solo se muestran resultados de las opciones "buena" y "muy buena")



FUENTE: LATINOBARÓMETRO. INFORME 2013. P. 50.

#### GRÁFICO 5

Conflictos sociales registrados mes a mes, octubre 2012-octubre 2013



FUENTE: DEFENSORÍA DEL PUEBLO. REPORTE DE CONFLICTOS SOCIALES 116. OCTUBRE DEL 2013.

#### EL EJECUTIVO A LA DEFENSIVA

El descenso de la aprobación presidencial fue una constatación en el 2013. A inicios del año, superaba el 50% en el ámbito urbano, pero terminó el año con 29%; esto representa un descenso de más de 20 puntos. En enero del 2014, la aprobación del presidente Humala descendió hasta 26% según datos de Ipsos Perú (gráfico 7).

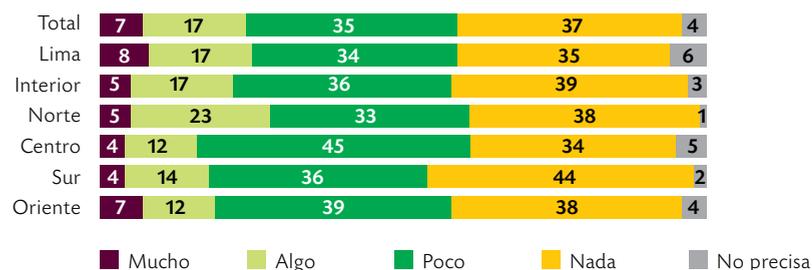
Hay tres posibles razones principales que explican esta caída: el incumplimiento de las promesas de campaña, la falta de credibilidad del jefe de Estado y la persistencia de la debilidad institucional (Policía, Poder Judicial, Congreso y la reducida capacidad de gasto del gobierno en su conjunto), que afecta directamente la eficiencia gubernamental.

La debilidad política de los ministros, a excepción del ministro de Economía y Finanzas, ha reducido el papel que cabe al presidente del Consejo de Ministros y ha concentrado la responsabilidad en el Presidente de la República y en su esposa Nadine Heredia. Este escenario resta autoridad política al premier y atenta contra su capacidad de negociar y tomar iniciativas.

Del mismo modo, la fragilidad de la bancada congresal de la agrupación oficialista, Gana Perú, es irrefutable. A pesar del número de integrantes, 47 de 120, su iniciativa política es escasa. Esto hace que bancadas largamente menores, como la del APRA (cuatro integrantes), la supere en iniciativa política y, sobre todo, mediática. La bancada oficialista

**GRÁFICO 6**

Respuestas a la pregunta: “¿Cuánto cree Ud. que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos últimos 2 años?”



FUENTE: PROÉTICA. VIII ENCUESTA NACIONAL SOBRE PERCEPCIONES DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ, 2013.

tiene muy contados voceros políticos: Marisol Espinoza, Daniel Abugattás, Freddy Otárola y Ana Jara. Esta debilidad afecta negativamente su imagen y la del gobierno en general.

Adicionalmente, la denuncia sobre la protección policial a Óscar López Meneses, exoperador de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, sembró la duda sobre posibles poderes paralelos en sectores tan sensibles como la Policía y las Fuerzas Armadas, y una posible influencia del exasesor sobre determinadas decisiones de gobierno. Después de un arduo debate, el Congreso constituyó una comisión investigadora, inicialmente presidida por Víctor Andrés García Belaunde, congresista de Acción Popular, quien pocas semanas después, tuvo que renunciar debido a una crisis provocada por la visita que le hizo al

jefe de Estado. En enero del 2014, la comisión eligió a Juan José Díaz Dios, integrante de la bancada fujimorista, como su nueva cabeza.

**UNA OPOSICIÓN DÉBIL**

Si el sector oficialista mantuvo un bajo índice de aprobación durante el 2013, hubiera sido esperable que la oposición contara con mayor respaldo de la ciudadanía. Sin embargo, como se verá a continuación, esto no ha sucedido, por lo menos, en el nivel que el sentido común nos indicaría.

**LOS PRESIDENCIABLES**

Al revisar los resultados de las encuestas sobre la aprobación a los opositores al gobierno, se constata que los porcentajes son relativamente bajos. Si el Presidente de la República tiene 26% de aproba-

ción, según la última encuesta de Ipsos Perú (urbano-rural), y su esposa, Nadine Heredia, 36% de aprobación a su “gestión”, los principales opositores o potenciales candidatos presidenciales para el 2016 no los superan (García y Toledo) o lo hacen en medida ajustada (Kuczynski y Fujimori), especialmente en el caso de Heredia (cuadro 2).

Todos los potenciales candidatos presidenciales del 2016 se ubican a la derecha del espectro político. Incluso el propio Alejandro Toledo difícilmente es

percibido en la actualidad como representante del centro político. El efecto más importante de esta distribución, partiendo del supuesto de que Nadine Heredia no será candidata presidencial, es que existe un gran espacio político no representado que se encuentra en el centro o centroizquierda.

De la lista de posibles candidatos, dos tienen graves denuncias en su contra,

**SI BIEN LA PERCEPCIÓN de inseguridad se mantiene alta, la preocupación no es nueva. El 2011, una de las razones principales por las que se prefería a Humala por ser reconocido como la persona más indicada para ‘poner orden’**



**CUADRO 1**

Respuesta a la pregunta: "¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con...?" (medición comparativa)

	Alta tolerancia % Totalmente de acuerdo + % De acuerdo					Tolerancia media % Ni de acuerdo ni en desacuerdo + % En desacuerdo					Rechazo definido % Totalmente en desacuerdo				
	2013	2012	2010	2008	2006	2013	2012	2010	2008	2006	2013	2012	2010	2008	2006
Que un funcionario público favorezca a parientes y amigos	12	7	12	6	7	71	65	69	72	65	17	27	18	21	27
Dar un obsequio o dinero para agilizar un trámite público	10	4	*	*	*	73	65	*	*	*	17	31	*	*	*
Pagar "propina" para que le perdonen una multa	8	2	4	3	5	73	64	76	78	67	19	34	20	18	27
Evadir impuestos si sabe que no lo descubrirían	6	2	2	1	1	74	66	77	80	69	19	32	20	18	28
Llenar documentos con datos falsos por conveniencia	4	0	1	0	0	69	64	76	74	65	26	36	23	25	34
Robar servicios públicos (agua, luz, etc)	4	0	*	*	*	66	62	*	*	*	29	38	*	*	*

FUENTE: TRIBULACIONES DE MITAD DEL GOBIERNO, ENERO DEL 2013

por corrupción, que están siendo investigadas por el Congreso y el Ministerio Público. En el caso de Alejandro Toledo, las explicaciones brindadas sobre cómo y por qué la madre de su esposa compró una propiedad en el distrito de La Molina han resultado escasamente creíbles, pues la información y documentación las cuestionan. Por su parte, Alan García Pérez, que ha mostrado grandes habilidades para su defensa, está siendo investigado por una comisión del Congreso. Los llamados "narcoindultos" han sido el principal escándalo político y mediático de la investigación.

Keiko Fujimori no ha sido directamente objeto de denuncia política por malos manejos. No obstante, su padre, Alberto Fujimori, preso por delitos de lesa humanidad y acusado de corrupción, ha estado en el centro de la atención mediática. Incluso ha declarado para la prensa vía telefónica, contra lo reglamentado, y presiona mediáticamente para que se le dé la amnistía o se le conceda la detención domiciliaria. Estos excesos afectan a su hija Keiko, quien pretende dar una imagen de cautela en el manejo de los asuntos públicos.

**LA ALCALDÍA DE LIMA**

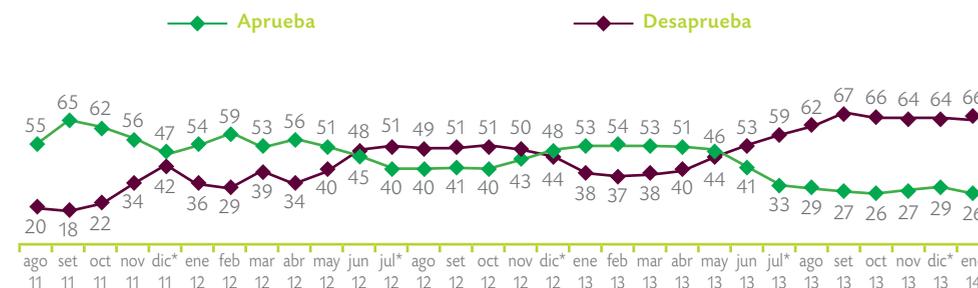
El pírrico triunfo contra la revocatoria de los concejales de la Confluencia por Lima y la persistente baja aprobación de la gestión de la alcaldesa, Susana Villarán, han puesto a este gobierno subnacional en una situación sumamente frágil. El 17 de marzo del 2013 tuvo lugar la consulta sobre la revocatoria contra la alcaldesa y todos los concejales, planteada por sus promotores como una batalla abiertamente política, pues pusieron como blanco exclusivo a Villarán y a su partido, Fuerza Social. No obstante, con el devenir de la lucha política, y gracias también a un buen manejo del marketing, los compromisos se fueron reacomodando: el Partido Popular Cristiano (segunda fuerza en el Concejo Municipal de Lima), Perú Posible y Somos Perú se pronunciaron contra la revocato-

ria. El resultado permitió la permanencia de Villarán en el cargo, aunque todos sus concejales, salvo uno, fueron defenestrados con muy ajustadas votaciones. Resultaron revocados, además, tres regidores de las filas de la oposición, entre ellos, el hijo del exalcalde de Lima y probable candidato de las próximas elecciones municipales, Luis Castañeda Lossio.

El 30 de noviembre se realizó la elección de los sustitutos de los concejales revocados, sin la participación del fujimorismo ni del Partido Aprista ni de Solidaridad Nacional (de Castañeda). El PPC obtuvo cerca del 30% de la votación; y Somos Perú, cerca del 25%. Tierra y Dignidad, fuerza política que apoya a la alcaldesa, obtuvo 7,6%. En su último año de gestión, la alcaldesa Villarán se verá obligada a gobernar

**GRÁFICO 7**

Aprobación del presidente Ollanta Humala, agosto 2011-enero 2014



FUENTE: IPSOS PERÚ. TRIBULACIONES DE MITAD DEL GOBIERNO, ENERO DEL 2013. \* Estas mediciones fueron realizadas en ámbito urbano y rural. Los demás meses responden a nuestra encuesta nacional urbana

**CUADRO 2**

*Aprobación de posibles candidatos a la presidencia de la república, diciembre 2013*

	Octubre		Diciembre	
	Aprueba	Aprueba	Desaprueba	No precisa
Pedro Pablo Kuczynski	38	42	38	20
Keiko Fujimori	41	42	49	9
Alan García	27	21	73	6
Alejandro Toledo	13	16	79	5

FUENTE: IPSOS PERÚ. EL COMERCIO, 15/12/2013.

la ciudad con una minoría de concejales y condicionada a trazar alianzas dentro del Concejo.

**UNA MIRADA AL FUTURO INMEDIATO**

No pocos de los hechos acaecidos el año anterior influyen de manera importante en los posibles escenarios que se esperan para este 2014. A continuación, revisaremos algunos de los más resaltantes.

**LA HAYA Y SUS REPERCUSIONES**

Aunque su lectura se realizó el 27 de enero del 2014, el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya sobre la controversia marítima entre Perú y Chile captó la atención del público durante buena parte del 2013. Finalmente, la sentencia determinó que al Perú le corresponde aproximadamente 75% del espacio marítimo en litigio, equivalente a más de 50.000 km². El resultado ha favorecido al Perú, en particular a Arequipa, Moquegua y, aunque en menor grado, a Tacna.

El fallo tiene, además, una importancia simbólica. Si bien formalmente no tiene nada que ver con la Guerra del Pacífico (1879-1883), será tomado por un importante sector de la población como una reivindicación, algo que facilitará la disipación de viejos resquemores. Por el contrario, un fallo que no hubiera conllevado por lo menos un éxito parcial, habría tenido una repercusión negativa sobre el ánimo nacional e impactado en el gobierno actual, por más que el proceso se iniciara durante el gobierno de García.

**ELECCIONES EN EL 2014**

Es probable que la elección de los gobiernos subnacionales, que se realizará en noviembre de este año, tenga resultados semejantes a las últimas elecciones de este tipo (2010); es decir, que en la mayoría de casos, los candidatos independientes regionales y locales obtendrán las más altas votaciones. Es muy difícil que los partidos con representación nacional en el Congreso puedan obtener triunfos significativos

en esos ámbitos, debido a su débil organización y representación.

La única clara excepción será la alcaldía de Lima, confrontación en la que, normalmente, participa la mayoría de partidos políticos con representación en el Congreso o que aspiran a tenerla en las elecciones generales del 2016. No obstante, incluso en Lima, habrá partidos nacionales –como el fujimorismo, el Partido Nacionalista y el Partido Aprista Peruano– que probablemente no lancen candidatos, para evitarse una derrota política con efecto negativo sobre su imagen electoral de cara a las elecciones del 2016.

**LA CAMPAÑA ADELANTADA**

A raíz de las denuncias por corrupción y los escándalos políticos que han involucrado a García y Toledo –probables candidatos presidenciales del 2016–, ambos se han visto obligados a mantener una sostenida presencia mediática, a cruzar lanzas entre ellos y, dado el caso, con la candidata del fujimorismo. Esta larga “campaña presidencial”, plagada de acusaciones y denuncias, puede tener un efecto negativo sobre los candidatos, desgastando su imagen, y abrir la posibilidad de que aparezca una opción surgida desde el margen.

Cuando ganó la presidencia en el 2011, Humala ya no era un outsider; ni Toledo cuando logró la presidencia en el 2001: se habían presentado ya como candidatos presiden-

**EL DESCENSO de la aprobación presidencial fue una constante en el 2013. A inicios del año superaba el 50% en el ámbito urbano, pero terminó el año con 29%, lo que representa un descenso de más de 20 puntos**





Según la Defensoría del Pueblo, el número de conflictos sociales en el 2013 se redujo ligeramente frente al 2012. Sin embargo, algunos conflictos agudos, como el generado en torno al proyecto Conga (Cajamarca), siguen pendientes y podrían reflotar el 2014

ciales y tenían el reconocimiento de un importante sector de la población. Esta vez, los principales candidatos están sufriendo un prolongado desgaste, a lo que se suma la conocida debilidad de los partidos políticos, su escaso enraizamiento nacional y la ubicación de la mayoría de estos a la derecha del espectro político. Todo ello hace posible la aparición de un outsider, de derecha o de izquierda, es decir, un candidato escasamente conocido, que represente la novedad y la expectativa.

Considerando que el problema principal para la población, según las encuestas referidas, es la seguridad, puede ocurrir que los votantes busquen a quien ofrezca orden e incluso “mano dura”, clima que también puede favorecer al fujimorismo. A dos años y medio de las elecciones presidenciales y parlamentarias, es difícil, empero, prever la fase final del escenario.

Organismos multilaterales como el Banco Mundial prevén un crecimiento de 5,5% del PBI para el año 2014. Los sectores políticos representados en el Congreso y en la mayoría de los medios de comunicación están a favor de que se mantenga la orientación del actual modelo económico, y no hay señales de que el gobierno vaya a actuar en sentido contrario. Más aun, las exigencias empresariales con respecto a la viabilidad de proyectos mineros que han estado en suspenso podrían alentar tensiones sociales. ●



## REFERENCIAS

- **CIUDAD NUESTRA.** (2012). *Segunda encuesta nacional urbana de victimización 2012. Resultados en 10 ciudades del Perú.* Ciudad Nuestra. Lima.
- **CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO.** (2013). *Informe 2013.* Corporación Latinoamericano, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Corporación Andina de Fomento – CAF, Gobierno Noruego, Gobierno de Estados Unidos, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD y Swedish International Development Agency – SIDA. Santiago de Chile.
- **DEFENSORÍA DEL PUEBLO.** (2013). *Reporte de conflictos sociales 116.* Lima.
- **PROÉTICA.** (2013). *VIII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú.* Lima.
- **DIARIO EL COMERCIO.** (15/12/2013). “Se desploma: aprobación de Ollanta Humala cayó dos puntos más y solo llegó a 25%”. Lima.
- **IPSOS PERÚ. (NOVIEMBRE DE 2013).** *Resumen de encuestas a la opinión pública.* Año 13, N° 173. Disponible en <<http://goo.gl/nbj3zV>>.
- **IPSOS PERÚ.** (Enero de 2014). “Tribulaciones de mitad del gobierno”. Lima. Disponible en <[http://www.ipsos-apoyo.com.pe/tribulaciones\\_de\\_mitad\\_del\\_gobierno](http://www.ipsos-apoyo.com.pe/tribulaciones_de_mitad_del_gobierno)>.
- **PERÚ21.** (19/11/2013). “Cada dos horas se reciben seis denuncias por hurto en el Perú”. Lima. Disponible en <<http://goo.gl/QL4a7i>>.
- **RADIO PROGRAMAS DEL PERÚ – RPP.** (17/03/2012). “Informe de la Policía Nacional”. Lima.



LA AGENDA DE  
EQUIDAD EN EL PERÚ:

# MUCHO MÁS QUE UN TEMA ÉTICO

EL POCO EXPLORADO BENEFICIO  
ECONÓMICO DE LA EQUIDAD

**Una concepción extendida sobre la equidad sostiene que su reivindicación debe hacerse exclusivamente sobre bases éticas, sociales o políticas. Pero si bien la desigualdad debe ser combatida por esas razones, otros argumentos, poco abordados en los actuales debates, deben ponerse sobre la mesa.**



**ROBERTO MACHADO**

Economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú, M.Sc. en Economía del Desarrollo por la Universidad de Oxford.

**D**IVERSOS ESTUDIOS han arrojado una serie de resultados que componen una sólida base de argumentos económicos a favor de la equidad. Estos pueden resumirse en cuatro grandes resultados: 1) mayor inequidad implica mayores niveles de pobreza para el mismo nivel de ingreso promedio por habitante<sup>1</sup>; 2) a mayor desigualdad, menor impacto del crecimiento sobre la pobreza<sup>2</sup>; 3) países con mayores niveles de desigualdad y pobreza tienden a crecer menos en el largo plazo<sup>3</sup>; y 4) países con mayores niveles de desigualdad tienden a mostrar mayores tasas de criminalidad<sup>4</sup>.

En cuanto al primer resultado, para tener una idea de la magnitud del impacto de la equidad sobre la pobreza, López y Servén (2008) señalan que la tasa de pobreza de América Latina durante la primera mitad de la década pasada, estimada en 25%, se hubiera reducido a menos de la mitad (12%), si la distribución del ingreso en la región fuera similar a la de Europa.

Sobre el segundo resultado, López y Servén (2008) indican que un país

1 López y Servén, 2006 y 2008.  
2 Revallion, 2004; López y Servén, 2008.  
3 Alesina y Rodrik, 1994; Perry et al, 2006.  
4 Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2002

tan desigual como Brasil tendría que crecer a una tasa anual de 5% per cápita para alcanzar los mismos niveles de reducción de pobreza que obtiene Polonia, que crece a una tasa anual de solo 2% per cápita. En el Perú, entre el 2001 y el 2012, el PBI creció a una tasa de 6,3% promedio anual (equivalente a un crecimiento per cápita de 5% anual); en el mismo periodo, la tasa de pobreza monetaria se redujo de 54,8 a 25,8%. ¿Cuánto más se hubiera reducido la pobreza, con esa misma tasa de crecimiento, si el Perú fuera un país más equitativo?

El tercer resultado puede parecer menos evidente debido a las altas tasas de crecimiento registradas en el país durante los últimos años. Sin embargo, la evidencia internacional apunta a que los países más equitativos tienden a mostrar mayores tasas de este tipo en el largo plazo, con lo que el proceso de crecimiento es más sólido y menos vulnerable a factores externos adversos. De hecho, con una mejor distribución del ingreso, la perceptible desaceleración del crecimiento prevista para el 2013 en el Perú, asociada a la caída en la cotización internacional

5 El coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1 (o entre 0% y 100%), donde un mayor valor indica una mayor desigualdad. Como referencia, en la base de datos del Banco Mundial, durante los últimos años, el valor mínimo del coeficiente de Gini ha sido de 24,2% y corresponde a Rumania en el 2010, mientras que el máximo ha sido de 63,1% y corresponde a Sudáfrica en el 2009.

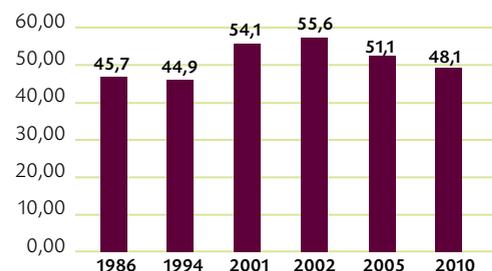
de los minerales, sería menor. Finalmente, el cuarto resultado parece muy familiar, en tanto las encuestas muestran que la “inseguridad ciudadana” es hoy la principal preocupación de la población. En el 2013, el entonces ministro del Interior, Óscar Pedraza, señaló que el escalamiento de la criminalidad en el país era un fenómeno consustancial al crecimiento. Debió ser más preciso y decir que la asociación mayor criminalidad-crecimiento se da típicamente en escenarios de aguda desigualdad. ¿Cuánto puede aumentar la criminalidad ante un empeoramiento de la equidad? De acuerdo con un estudio de Fajnzylber, Lederman y Loayza (2002), elaborado sobre una amplia muestra de países, un aumento de la desigualdad (aumento en el coeficiente de Gini<sup>5</sup>) de 1% está asociado a un incremento en la tasa de criminalidad de entre 1% y 4%.

### **EQUIDAD EN EL PERÚ: ACTUALIDAD Y AGENDA**

Pese al elevado crecimiento económico y a la reducción de la pobreza monetaria, la distribución del ingreso en el país no ha mejorado, manteniéndose en niveles de concentración incluso superiores a los que se observaban a mediados

**GRÁFICO 1**

Coefficiente de Gini, 1986 - 2010 (porcentaje)



FUENTE: BANCO MUNDIAL

de las décadas de 1990 y 1980, como muestra la evolución del coeficiente de Gini en el gráfico 1. Esto, según las cifras oficiales, que de acuerdo con algunos críticos tienden a subestimar el valor de este coeficiente al estar basados en encuestas de hogares que excluyen a los sectores de mayores ingresos. Corrigiendo este aspecto, Mendoza, Leyva y Flor (2012) calculan un coeficiente de Gini mucho mayor en el Perú, que en el 2010 habría alcanzado un valor de 58,8% frente al 48,1% oficial.

La tasa de pobreza monetaria a nivel nacional, registrada en el 2012 (25,8%), oculta profundas diferencias en el territorio: la tasa de pobreza en las áreas rurales es más de tres veces superior a la de las zonas urbanas (53 y 16,6% respectivamente). De manera similar, la incidencia

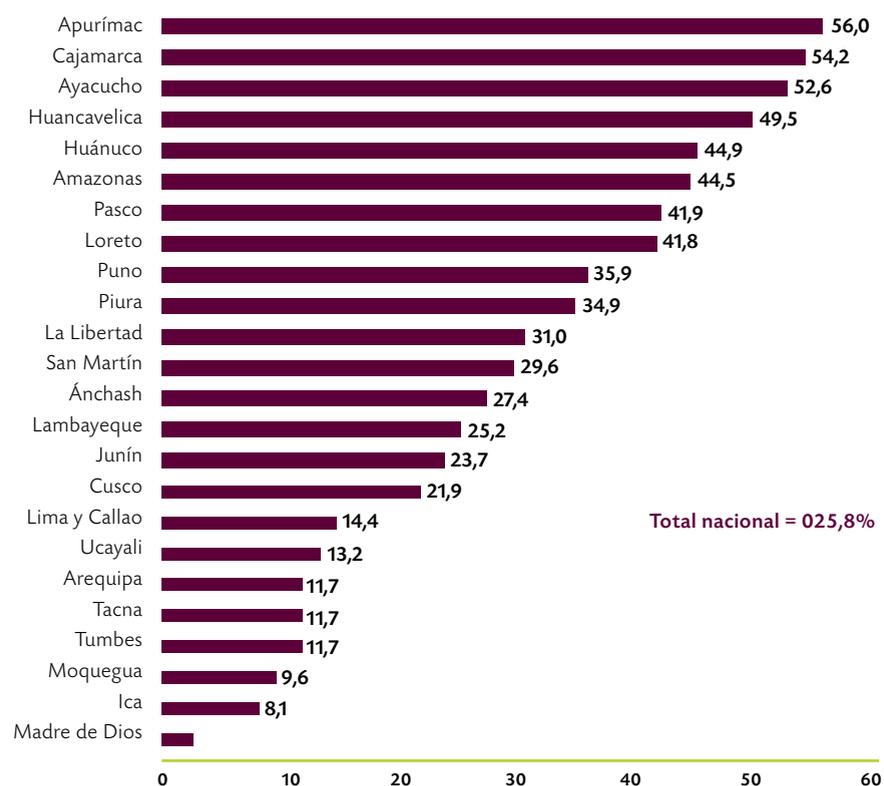
**APURÍMAC, Cajamarca y Ayacucho muestran tasas de pobreza monetaria semejantes a países africanos tales como Gambia, Sudán del Sur y Zambia, mientras que Ica y Moquegua registran niveles de pobreza similares a algunos países desarrollados.**



**PROMOVER LA EQUIDAD** tendría la virtud de mejorar las perspectivas de crecimiento de largo plazo de la economía y atenuar las crecientes tasas de criminalidad, entre otras cosas, incluso manteniendo el mismo nivel de PBI per cápita

**GRÁFICO 2**

Pobreza monetaria por regiones, 2012 (porcentaje de la población total)



de la pobreza en la costa (16,5%) es la mitad o menos que en la selva (32,5%) o la sierra (38,5%). Las diferencias son mucho más marcadas si se considera la situación región por región (ver gráfico 2). Por ejemplo, Apurímac, Cajamarca y Ayacucho muestran tasas de pobreza monetaria semejantes a las de países africanos como Gambia, Sudán del Sur y Zambia; mientras que Madre de Dios registra niveles de pobreza similares a algunos países desarrollados.

**COMBATIR LA TRAMPA DE EXCLUSIÓN**

La relación entre baja productividad, microempresa y pobreza es evidente en el Perú. En el 2011, la vasta mayoría de la población en situación de pobreza estaba empleada en microempresas: más del 90% de los pobres y más del 96% de los pobres extremos trabajaban en firmas de entre uno y diez trabajadores (ver gráfico 3).

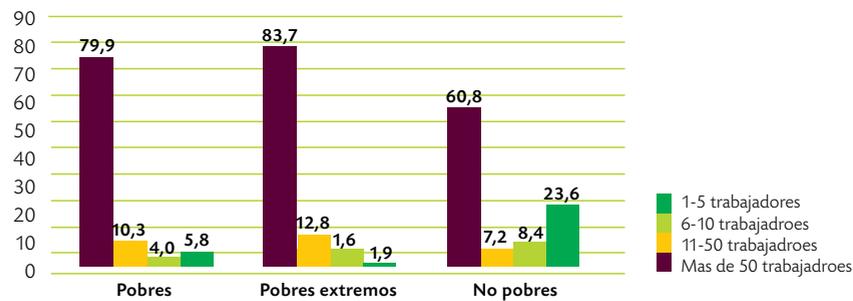
La brecha de productividad según el tamaño de la empresa es abismal: un trabajador de una gran empresa produce en solo dos días lo que un trabajador de una microempresa hace en treinta (ver gráfico 4). Si las firmas más pequeñas exhiben menor productividad laboral no es únicamente porque tienden a mostrar un menor promedio de capital físico por trabajador, sino también por los menores niveles de

**EL ABANDONO de la educación y la salud pública no ha sido revertido durante el último periodo de auge económico: el modelo basado en la exportación de minerales no necesita una escuela pública de calidad ni un sistema de salud pública con cobertura universal**



**GRÁFICO 3**

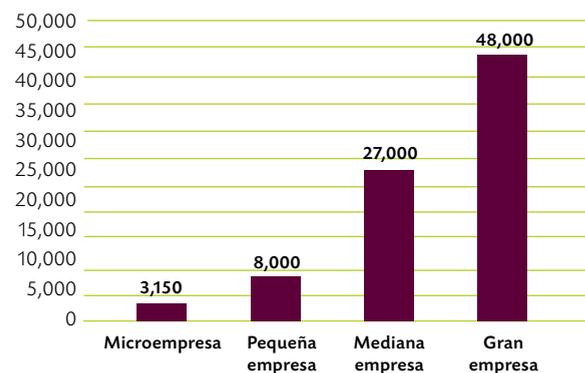
Empleo por tamaño de empresa según la condición de pobreza, 2011  
(porcentaje de la población ocupada)



FUENTE: INEI

**GRÁFICO 4**

Producto anual por trabajador según tamaño de firma, 2006  
(US\$ a precios corrientes)



FUENTE: CHACALTANA (2008).

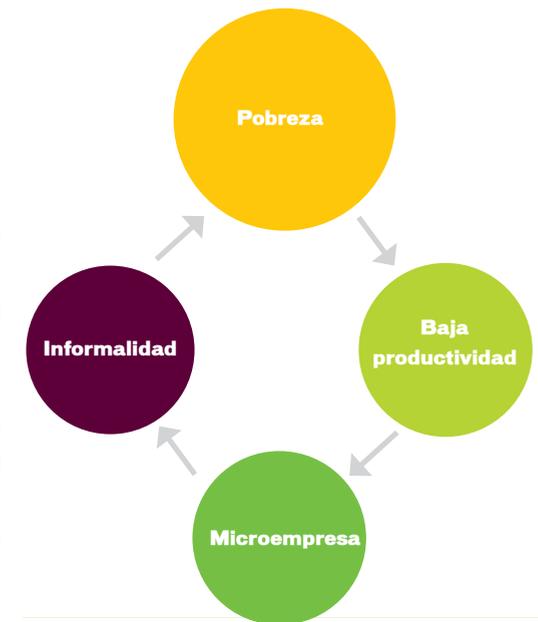
capital humano, al concentrar una mayor proporción de trabajadores pobres.

Pero existe otro ingrediente en esta trampa de la exclusión: la informalidad. De acuerdo con el Ministerio de la Producción, en el bienio 2008-2009, había alrededor de dos micro y pequeñas empresas (MYPE) informales por cada MYPE formal. En consecuencia, puede decirse que los pobres en el Perú están concentrados en microempresas (ver gráfico 3), muestran baja productividad laboral (ver gráfico 4) y, en su mayoría, están en la economía informal. Esta dinámica (ver diagrama 1) constituye un círculo vicioso que debe ser cortado si se busca un crecimiento económico inclusivo y sostenible. Esta comprensión de la economía informal es consistente con la hipótesis de la exclusión, que ve la segmentación del mercado laboral –que impide a un vasto sector de trabajadores y empresas acceder a la economía formal– como la principal explicación del fenómeno de la informalidad<sup>6</sup>.

Contra toda propaganda que intenta brindar una imagen de “emprendedores” a los trabajadores que se encuentran en el mundo del trabajo por cuenta propia y la microempresa, la gran mayoría de

**DIAGRAMA 1**

Trampa de exclusión: pobreza – baja productividad – microempresa – informalidad



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. INCLUYE TRABAJADORES INDEPENDIENTES O POR CUENTA PROPIA.

unidades productivas ubicadas en este sector representa actividades de supervivencia sin ninguna viabilidad económica, financiera, productiva y/o comercial, como lo muestran los niveles de productividad laboral señalados. Es por ello que no hay manera de superar la trampa de

<sup>6</sup> Como señala el Banco Mundial (2007), la hipótesis alternativa es la de escape, según la cual, las empresas y trabajadores elegirían ser informales basados en un análisis costo-beneficio. Esta publicación concluye que las hipótesis de exclusión y de escape coexisten en los diversos países de América Latina.

exclusión sin políticas públicas agresivas en los sectores de educación y salud, así como en todas aquellas áreas conducentes a la acumulación de capital humano y al desarrollo productivo.

Varios autores han documentado que la economía informal en América Latina es muy elevada<sup>7</sup>. En un estudio reciente, Machado (2012) estima el tamaño de la economía informal en el Perú en 29,6% del PBI oficial del 2011. Este estudio encuentra que el principal factor que explica la informalidad sería el bajo nivel de productividad agregada de la economía peruana. Este hallazgo es consistente con la idea de que para promover una masiva formalización de empresas se requiere incrementar el nivel de productividad de las microempresas informales antes que seguir reduciendo los costos de la formalidad con regímenes tributarios y laborales preferenciales. El fracaso de los intentos de incentivar la formalización de las MYPE en el Perú, mediante la promulgación de dispositivos legales en el 2003 y 2008, puede explicarse por su énfasis en reducir los costos de la formalidad, ofreciendo menores tasas impositivas y el cumplimiento menos riguroso de las regulaciones laborales,



<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, Vulletin (2008).

en lugar de concentrarse en incrementar la productividad<sup>8</sup>.

El modelo de crecimiento basado en la exportación de minerales no genera empleo de calidad en cantidad suficiente, ni encadenamientos productivos significativos con el resto de la economía. De hecho, pese a las elevadas tasas de crecimiento registradas durante los últimos años, la calidad del empleo en el Perú es lamentable, incluso por debajo de otros países latinoamericanos que han experimentado procesos de crecimiento mucho menos intensos. La mayoría de países de la región ha visto disminuir la proporción de la población ocupada en empleos de baja productividad<sup>9</sup> durante los últimos años; sin embargo, en nueve de los dieciocho países considerados, más de la mitad de la población urbana ocupada en años recientes lo ha estado en sectores de baja productividad (ver cuadro 1). En el Perú, dos de cada tres trabajadores urbanos estaban ocupados en empleos de baja productividad en el 2011.

### LA INEQUIDAD DE GÉNERO EN EL EMPLEO

Otra de las dimensiones importantes de la inequidad es la de género. Pese

a los avances de las últimas décadas, la situación de desventaja en la cual se encuentran las mujeres respecto de los hombres en diversos aspectos de la vida social persiste. Uno de los aspectos más relevantes tiene que ver con la menor participación relativa de la mujer en el mercado laboral, ya que las estructuras culturales suelen asignar a las mujeres roles al interior de los hogares centrales en la producción y la reproducción de la vida (como el cuidado de los hijos), pero que no son remunerados ni valorados en su real magnitud por la sociedad.

Según datos del CEPAL (2012), en el 2011, el ratio entre la tasa de participación femenina y masculina en el Perú era de 79,3%, es decir, que por cada cinco hombres participantes en el mercado laboral, había cuatro mujeres en la misma situación. En cuanto a la calidad de los empleos, la misma fuente indica que el ratio entre población femenina urbana ocupada en empleos de baja productividad y la correspondiente población masculina era de 124,8%. De este modo, por cada cuatro hombres ocupados en empleos de baja productividad, había cinco mujeres en este tipo de labores.

<sup>8</sup> Ley N° 2015, Ley de Formalización de Micro y Pequeñas Empresas, julio del 2003; Decreto Legislativo N° 1086, Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de Micro y Pequeñas Empresas y de Acceso al Empleo Decente, junio del 2008.

<sup>9</sup> Definida como aquella ocupada en microempresas de entre dos y cinco trabajadores, empleo doméstico y trabajadores independientes sin calificación profesional ni técnica, incluyendo familiares no calificados y no remunerados.

### CUADRO 1

Población urbana ocupada en sectores de baja productividad, 2011 (porcentaje del total de la población urbana ocupada)

	Microempresas (2 a 5 trabajadores) <sup>a</sup>	Empleo doméstico	Trabajadores independientes no calificados <sup>b</sup>	TOTAL
Argentina	13,5	15,2	11,8	40,5
Bolivia (2009)	12,6	7,7	45,7	66,0
Brasil	10,7	16,5	15,8	43,0
Chile	6,6	12,7	12,9	32,1
Colombia	11,8	8,3	42,7	62,7
Costa Rica	12,1	17,0	13,4	42,4
Ecuador	11,7	6,3	42,2	60,2
El Salvador	12,6	7,6	41,7	61,9
Guatemala (2006)	12,6	8,9	40,7	62,2
Honduras (2010)	10,0	8,2	32,9	51,0
México (2010)	23,1	8,8	16,6	48,4
Nicaragua (2009)	..	10,1	44,3	54,5
Panamá	8,2	10,5	12,7	31,4
Paraguay	14,3	15,7	29,0	58,9
Perú	13,1	7,2	45,6	65,9
República Dominicana	7,3	12,7	26,8	46,8
Uruguay	12,1	14,4	13,0	39,6
Venezuela	8,4	3,0	35,0	46,3

FUENTE: CEPAL (2012).

<sup>a</sup> En El Salvador, República Dominicana y Venezuela, corresponde a empresas de 2 a 4 trabajadores.

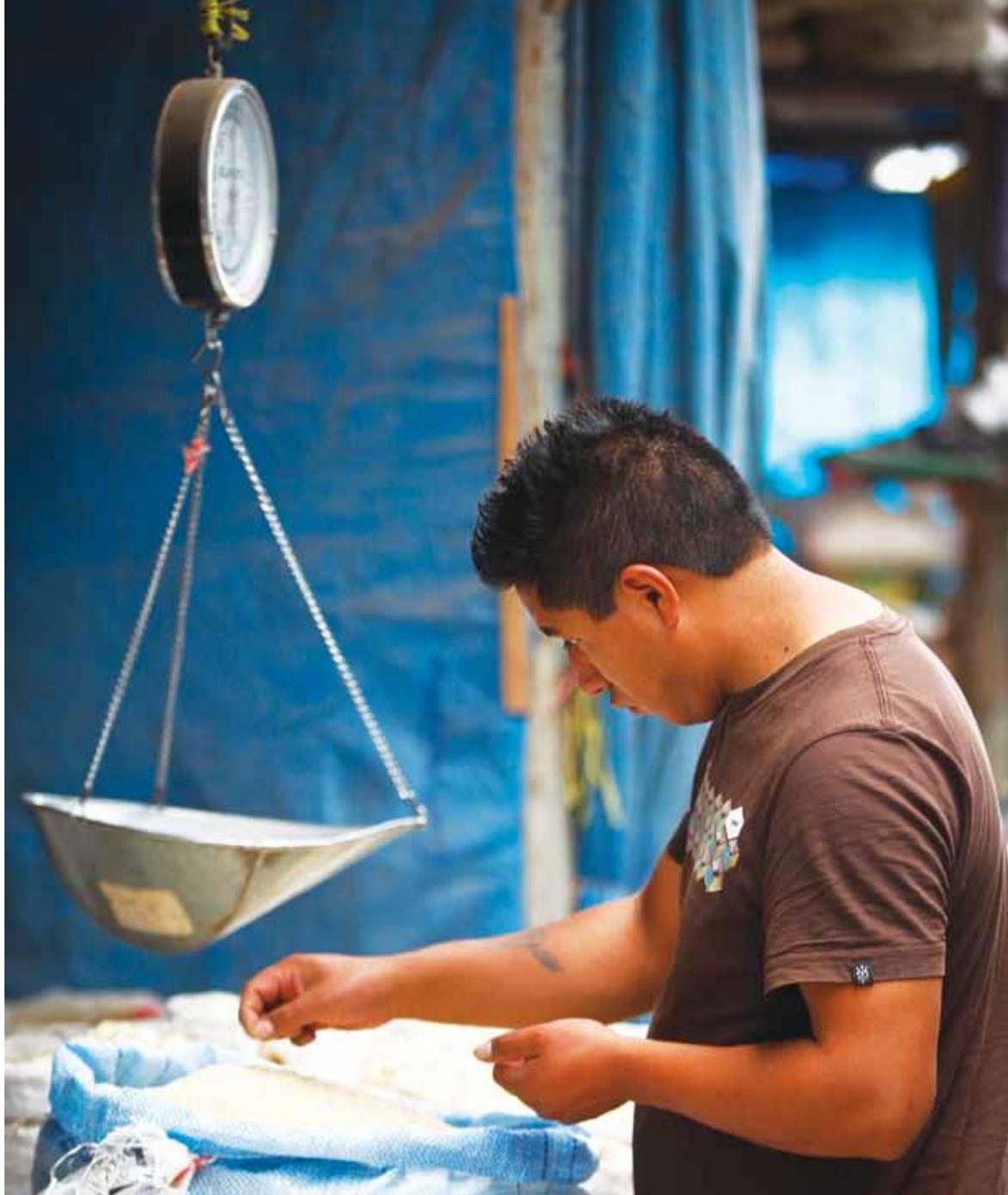
<sup>b</sup> Se refiere a calificación profesional o técnica. Incluye familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica.

La combinación de menor participación laboral femenina y mayor proporción de mujeres ocupadas en empleos de baja productividad, en comparación con los hombres, resulta en un mayor grado de incidencia de la pobreza sobre las mujeres que sobre los hombres en la población adulta. El índice de feminidad de la pobreza –medido como el ratio entre el porcentaje de mujeres y el de hombres pobres entre 20 y 59 años– alcanzó a 109,2 en el 2011. Esto quiere decir que por cada diez hombres adultos pobres, había once mujeres adultas pobres. En el plano mundial, en el 2013, el Perú ocupó el lugar 101 de

130 países en cuanto a equidad salarial de género, de acuerdo con el Foro Económico Mundial, ya que las mujeres obtienen una remuneración que en promedio es equivalente al 58% de la recibida por los hombres en ocupaciones similares. El primer lugar fue ocupado por Malasia, donde las mujeres obtienen una remuneración equivalente al 81% de la de los hombres en empleos similares<sup>10</sup>.

### EL ROL DE LA POLÍTICA FISCAL

En el bienio 2009-2010, el Perú se ubicó penúltimo entre veintiún países de América Latina y el Caribe en cuanto a




**PESE A LAS ELEVADAS** tasas de crecimiento registradas durante los últimos años, la calidad del empleo es lamentable, incluso por debajo de otros países latinoamericanos que han experimentado procesos de crecimiento mucho menos intensos
 

gasto público en educación, cuando alcanzó 3% del PBI, frente al 5,5% promedio de la región<sup>11</sup>. De manera similar, en ese mismo bienio, el país se ubicó como penúltimo de la región al destinar al gasto público en salud apenas 1,5% del PBI: menos de la mitad del promedio regional de 3,5%.

El escaso impacto redistributivo del gasto social se debe principalmente a la reducida magnitud de los recursos destinados a estos fines<sup>12</sup>. Por tanto, para cumplir con la agenda de equidad, es preciso incrementar el gasto social. Las debilidades de la gestión fiscal se observan en varios frentes. Por el lado de los impuestos, existe una combinación de baja recaudación, regresividad y alta evasión. Con relación a los ingresos tributarios que el Perú debería recaudar para su nivel de desarrollo, los resultados indican que durante los tres últimos años la recaudación efectiva estuvo entre 2,5 y 3 puntos porcentuales del PBI, por debajo de lo que sugeriría el nivel de PBI per cápita del país<sup>13</sup>. En cuanto a la

regresividad, los impuestos indirectos dan cuenta de entre 55% y 60% de la recaudación, siendo el IGV el principal aportante a las arcas fiscales<sup>14</sup>. Finalmente, las tasas de evasión llegan al 33% del IGV<sup>15</sup> y al 49% del impuesto a la renta<sup>16</sup>.

### CONCLUSIONES

La búsqueda de la equidad trasciende lo estrictamente ético: existen sólidas razones económicas que justifican la aplicación de medidas para promoverla. Promover la equidad tendría la virtud de posibilitar la reducción de la pobreza monetaria, incluso manteniendo el mismo nivel de PBI per cápita; también permitiría incrementar el impacto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza, mejorar las perspectivas de crecimiento de largo plazo de la economía y atenuar las crecientes tasas de criminalidad. Lamentablemente, la concentración del ingreso durante los últimos años se ha mantenido en niveles superiores a los observados a mediados de la década de 1990. Esto significa que no se ha avanzado nada en

10 Cabe señalar que este indicador es calculado sobre la base de encuestas de opinión a ejecutivos, realizadas cada año en los países.

11 CEPAL, 2012

12 Jaramillo, 2013.

13 La regresión estimada para el 2011 es  $\ln(\text{TAX}) = 0,0991 + 0,3076\ln(\text{PBIpc})$ , donde TAX = recaudación tributaria como porcentaje del PBI y PBIpc está expresado en US\$ de igual poder de compra a precios constantes del 2005. Se incluyen 109 países.

14 Los impuestos indirectos son regresivos, porque los sectores de menores ingresos pagan proporcionalmente más de sus ingresos que los de mayores ingresos por este tipo de impuestos.

15 SUNAT, 2009.

16 Arias Minaya, 2009

términos de mejora de la distribución del ingreso en veinte años.

La agenda de equidad debe concentrarse en tres elementos. En primer lugar, focalizarse en reducir la pobreza en regiones como Apurímac, Cajamarca, Ayacucho y Huancavelica, que presentan tasas de pobreza monetaria de 50% o más; Huánuco, Amazonas, Pasco y Loreto no están demasiado lejos de esos niveles. En segundo lugar, incrementar la productividad de las microempresas, en especial de los trabajadores por cuenta propia informales. Esto es indispensable para cortar la trampa de la exclusión, constituida por la pobreza, la baja productividad, la microempresa y la informalidad, si en verdad se quiere un crecimiento económico inclusivo y sostenible.

En el 2011, pese a las altas tasas de crecimiento económico registradas desde el 2004, dos de cada tres trabajadores de las ciudades estaban ocupados en empleos de baja productividad. Lamentablemente, el modelo económico basado en la exportación de minerales no genera empleo de calidad en cantidad suficiente ni encadenamientos productivos significativos con el resto de la economía. De allí que se reproduzca la trampa de exclusión descrita, lo que se refleja en la concen-

tración de trabajadores en empleos de baja productividad.

La agenda de la equidad en el Perú, por tanto, debería concentrarse en reducir la pobreza en aquellas regiones en que alcanza niveles superlativos, combatir la trampa de exclusión (pobreza - baja productividad - microempresa - informalidad) y mejorar el empleo femenino. Las medidas para superar la trampa de exclusión implican, principalmente, mejorar la educación, la salud y todos los aspectos conducentes a la acumulación de capital humano y la productividad de los trabajadores, en especial, de los de menores ingresos.

Para empezar a implementar esta agenda, se requeriría una reforma tributaria que incremente la recaudación entre 2,5% y 3% del PBI, de manera permanente, aumentando la contribución de los impuestos directos y reduciendo la tasa de evasión que actualmente alcanzaría casi el 50% en el impuesto a la renta. Esto permitiría incrementar los escasos recursos destinados al gasto público en educación, salud, lucha contra la pobreza y otros aspectos vinculados a la acumulación de capital humano y/o al desarrollo productivo, lo que redundaría, a su vez, en una mayor productividad de los pequeños productores de la ciudad y el campo, especialmente, mujeres. ●



**LAS MEDIDAS PARA superar la trampa de exclusión implican, principalmente, mejorar la educación, la salud y todos los aspectos conducentes a la acumulación de capital humano y la productividad de los trabajadores, en especial, de los de menores ingresos**



## REFERENCIAS

- **ALESINA, A. Y RODRIK, D.** "Distributive politics and economic growth". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, pp. 465-490.
- **ARIAS MINAYA, L. A. (2009).** "La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso de Perú". Serie Macroeconomía del Desarrollo 95. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago. Setiembre.
- **BANCO MUNDIAL. (2007).** *Informalidad: escape y exclusión*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Elaborado por G. E. Perry, W. E. Maloney, O. S. Arias, P. Fajnzylber, A. D. Mason y J. Saavedra-Chanduvi. Washington, DC.
- **CEPAL. (2012).** *Panorama social de América Latina y el Caribe 2012*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago.
- **J. CHACALTANA. (2008).** "Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de su implementación". Documento preparado para la Organización Internacional del Trabajo. Julio.
- **P. FAJNZYLBER, P.; LEDERMAN, D. Y LOAYZA, N. (2002).** "Inequality and violent crime". *Journal of Law and Economics*, vol. XLIV, abril.
- **JARAMILLO, M. (2013).** "The incidence of social spending and taxes in Peru". CEQ Working Paper. Enero.
- **LÓPEZ, J. H. Y PERRY, G. (2008).** "Inequality in Latin America. Determinants and consequences". Policy Research Working Paper 4504. Office of the Regional Chief Economist. Latin America and the Caribbean Region. Banco Mundial. Febrero.





- **LÓPEZ, J. H. Y PERRY, G. (2006).** "A normal relationship? Poverty, growth and inequality". Policy Research Working Paper 3841. Office of the Regional Chief Economist. Latin America and the Caribbean Region. Banco Mundial. Enero.
- **MENDOZA, W.; LEYVA, J. Y FLOR, J. L. (2012).** "La distribución del ingreso en el Perú: 1980-2010". Disponible en [http://www.inesad.edu.bo/bcde2012/papers/30.%20Flor\\_DistribucionIngresosPeru.pdf](http://www.inesad.edu.bo/bcde2012/papers/30.%20Flor_DistribucionIngresosPeru.pdf)
- **R. MACHADO. (2012).** "La economía informal en el Perú: Magnitud y determinantes 1980-2011". No publicado.
- **MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN. (2011).** "Estadísticas Micro y Pequeña Empresa 2010". Dirección General de MYPE y Cooperativas. Lima. Setiembre.
- **PERRY, G.; ARIAS, O. S.; LÓPEZ, J. H.; MALONEY W. F. Y SERVÉN, L. (2006).** Poverty reduction and growth: Virtuous and vicious circles. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Banco Mundial.
- **REVALLION, M. (2004).** "Pro-poor growth: A premier". Policy Research Working Paper 3242. Banco Mundial.
- **SUNAT. (2009).** "Estimación del incumplimiento en el impuesto general a las ventas durante el año 2008". Gerencia de Estudios Tributarios. Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.
- **VULLETTIN, G. (2008).** "Measuring the informal economy in Latin America and the Caribbean". IMF Working Paper WP/08/102. Fondo Monetario Internacional.
- **WEF. (2013).** The Global Gender Gap Report 2013. World Economic Forum. Ginebra.



**CONSULTA PREVIA:  
EL DIFÍCIL CAMINO  
HACIA LA  
IMPLEMENTACIÓN DE**

# **UNA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA**

**DESDE SU PROMULGACIÓN, LA LEY DE  
CONSULTA PREVIA Y SU REGLAMENTO HAN  
ENFRENTADO ARDUOS DESAFÍOS PARA  
ALCANZAR SU EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN**

**La Ley de Consulta Previa hizo del Perú el primer país del mundo en desarrollar un marco legal para la aplicación de este derecho colectivo. Sin embargo, de manera similar a otros países de la región, su aplicación debe enfrentar múltiples intereses en pugna, en un contexto de información limitada y de debilidad institucional. Si hemos de avanzar en este tema tan vital para lograr una sociedad más justa, es preciso superar retos en múltiples frentes.**



**IVÁN LANEGRA  
QUISPE**

Abogado,  
ex viceministro de  
Interculturalidad  
del Ministerio  
de Cultura

**A FINES DE 1993**, el Perú ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>1</sup>, el cual entró en vigor en nuestro país el 2 de febrero de 1995. Asimismo, en el 2007, el Perú tuvo un activo rol en la formulación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, durante la 61ª Asamblea General de las Naciones Unidas. Ambos instrumentos representan el esfuerzo internacional más importante que se haya hecho para establecer un nuevo tipo de relación entre los Estados y los pueblos indígenas y tribales, basado en el diálogo, el reconocimiento de derechos colectivos y el respeto mutuo, con la mira puesta en dejar atrás siglos de políticas discriminatorias y de “asimilación cultural”.

La piedra angular del Convenio 169 –junto con el derecho a la participación– es la consulta previa a los pueblos indígenas. Se trata, además, de un derecho humano de carácter colectivo, que goza de las garantías establecidas en la Constitución Política del Perú.

La Ley de Consulta Previa<sup>2</sup>, que entró en vigencia en diciembre del 2011, sumada

a su reglamento, de abril del 2012, convirtió al Perú en el primer país del mundo<sup>3</sup> en desarrollar un marco nacional de alcance general para la aplicación de

este derecho colectivo; junto con ello, se construyó un conjunto de instrumentos para apoyar su implementación (ver cuadro 1).

### CUADRO 1

Principales instrumentos creados con la Ley de Consulta Previa y su reglamento

Instrumento	Objetivo	Situación actual	Dispositivo normativo
Base de datos	Ofrecer información referencial sobre los pueblos indígenas y sus organizaciones representativas, así como otra información de apoyo al proceso.	Directiva aprobada. Instrumento elaborado. La base de datos publicada incluye detalles de 14 pueblos indígenas, de los 52 listados hasta noviembre del 2013.	Directiva N° 03-2012/MC (mayo 2012). Trabajo técnico culminado en diciembre del 2012. En proceso de publicación.
Guía metodológica	Ayudar a funcionarios a comprender el proceso de consulta.	Publicada.	Portal web del Ministerio de Cultura <sup>4</sup> Fecha: 2 de abril del 2013
Registro de intérpretes	Identificar, capacitar y dar reconocimiento oficial a intérpretes de lenguas indígenas.	Creado y en implementación. Más de 100 intérpretes capacitados en 20 lenguas indígenas.	Resolución Viceministerial N° 001-2012-VMI-MC (agosto del 2012) Directiva N° 006-2012/MC (octubre del 2012)
Registro de facilitadores	Identificar a facilitadores de procesos de diálogo intercultural.	Creado y en implementación.	Resolución Viceministerial N° 001-2012-VMI-MC (agosto del 2012)
Libro de registro de resultado de procesos de consulta	Registrar acuerdos del proceso de consulta, los que son de cumplimiento obligatorio por ambas partes.	Creado y listo para implementación.	Resolución Viceministerial N° 001-2012-VMI-MC (agosto del 2012)
Comisión de Seguimiento de Consulta	Ser el espacio de evaluación gubernamental sobre la marcha en la aplicación de la consulta.	Instalada. No se ha definido la participación de representantes de las organizaciones indígenas.	Decreto Supremo N° 021-2013-PCM, (febrero del 2013)

<sup>3</sup> El Perú es uno de los quince países de América Latina y el Caribe –en el mundo, son 22– que han ratificado el Convenio 169.

<sup>4</sup> <<http://bdpi.cultura.gob.pe>>

<sup>1</sup> Resolución Legislativa N° 26253, Aprueban el “Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en País Independientes”, del 2 de diciembre de 1993.

<sup>2</sup> Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios Reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. La norma fue publicada el 7 de setiembre del 2011. Su cuarta disposición complementaria y final estableció que entraría en vigencia a los noventa (90) días de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Cuando en octubre del 2013, se anunció la culminación del primer proceso de consulta en el país en utilizar los instrumentos derivados del nuevo marco normativo, con motivo de la creación de una nueva área de conservación regional en Loreto, denominada “Maijuna Kichua”<sup>5</sup>, se cerró un primer y difícil paso en un proceso que recién se inicia: la puesta en práctica de una nueva política pública. A este primer caso, se suman los anuncios de nuevos procesos de consulta, vinculados al sector hidrocarburos (lotes petroleros) y ambiente (áreas naturales protegidas), y también al desarrollo de normas, como el reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el reglamento de la Ley de Lenguas Originarias, y el Plan de Salud Intercultural<sup>6</sup>.

Pero, estos primeros pasos abren también muchas interrogantes sobre la forma que el proceso tomará en el futuro. ¿Cuáles son los mayores desafíos que los instrumentos vinculados a la Ley de Consulta Previa enfrentan en su aplicación? En mi opinión, son cuatro: culminar la publicación de la base de datos de los pueblos indígenas; avanzar con el proceso de consulta en el sector minero, que se encuentra particularmente vinculado a los pueblos indígenas de origen andino; fortalecer las capacidades institucionales,



“ LA RESPUESTA DE UN SECTOR gubernamental [a las preocupaciones del sector minero] fue presionar para que no se reconociera a los pueblos indígenas de origen andino y cuestionar los criterios que la normativa nacional -a partir del Convenio 169- había consagrado ”

<sup>5</sup> Ver <<http://www.cultura.gob.pe/comunicacion/noticia/concluye-primer-proceso-de-consulta-previa-en-region-loreto>>.  
<sup>6</sup> Voceros gubernamentales han indicado que, a inicios de noviembre del 2013, existía un total de diez procesos de consulta en marcha. Ver <<http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-diez-procesos-consulta-previa-se-encuentran-curso-senala-viceministra-balbuena-480991.aspx#.UpYakMRWym4>>.

tanto del Estado como de los pueblos indígenas; y comunicar con claridad los límites del instrumento, especialmente de los conceptos de “veto” y “consentimiento”.

### BASE DE DATOS: SOLO SE AVANZA EN LA AMAZONÍA

El Ministerio de Cultura publicó en octubre del 2013, en su página web, la Base Oficial de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Este instrumento ratificó lo que el Viceministerio de Interculturalidad había anunciado desde fines del 2012: en el Perú, existen al menos 52 pueblos indígenas: 48 amazónicos y 4 andinos<sup>7</sup>. Todos estos pueblos se caracterizan por poseer una cultura propia, diferenciable, así como una población de origen prehispánico que la ha conservado, si bien con las transformaciones que implican el tiempo y la propia dinámica histórica y social del país.

A inicios del 2014, la base publicada solo ofrecía información sobre las organizaciones locales de treinta pueblos indígenas amazónicos<sup>8</sup>, identificando un total de 828

comunidades nativas como organizaciones de nivel local pertenecientes a dichos pueblos. Sin embargo, la base no avanza en la incorporación de las organizaciones indígenas de alcance nacional y regional –actores claves en la consulta de leyes y medidas de alcance regional–, y tampoco identifica a una sola de las organizaciones de nivel local del ámbito andino, vale decir, comunidades campesinas.

¿Es posible avanzar más en las condiciones de conocimiento actual? La respuesta es sí. No obstante algunos sectores gubernamentales no se han mostrado convencidos de que la información existente sea suficiente, e inclusive han hecho cuestionamientos a los criterios de identificación que propuso el Ministerio de Cultura a través de la directiva de que regula la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios, en particular, en el ámbito andino<sup>9</sup>. Por dicha razón, es de gran importancia la data levantada en el IV Censo Nacional Agropecuario, que incluyó una “Hoja de Información Complementaria” en los casos de comunidades nativas y

campesinas, mediante la cual se les preguntó, entre otros temas, si se consideraban parte de algún pueblo indígena. La información se levantó en coordinación con organizaciones indígenas como Aidesep, Conap y Onamiap. Esta información, una vez procesada, reforzará la obtenida del Censo de Comunidades Nativas realizado por el INEI en el año 2007 y permitirá ir cubriendo el vacío de información sobre las comunidades campesinas. A pesar de estos avances, las declaraciones públicas sobre la base de datos no parecen apuntar a una rápida identificación de las organizaciones que representan a los pueblos indígenas de origen andino. ¿A qué se debe esto?

### EL ORIGEN DE LA CONTROVERSIA: MINERÍA Y CONSULTA PREVIA

Distintos voceros del sector estatal minero han señalado que su cartera incluye proyectos de inversión que, de concretarse, generarían, aproximadamente doce mil trescientos millones de dólares (US\$ 12.300.000.000) en ingresos tributarios anuales al país<sup>10</sup>. En vista de la enorme importancia tributaria de la actividad minera, el escenario de una desaceleración de la economía ha producido una señal de alar-

7 Los andinos son los pueblos quechua, aymara, uro y jacaru; es interesante notar que la base de datos menciona expresamente a los cañaris, chopccas y q'eros como denominaciones del pueblo indígena quechua.

8 El Viceministerio de Interculturalidad ha señalado que se irá publicando paulatinamente la información sobre los pueblos indígenas de origen amazónico restantes –a pesar de que es básicamente la misma que ya se tenía disponible a fines del 2012– sin dar una explicación técnica de dicha decisión. En el caso de los pueblos indígenas de origen andino, se ha señalado que se avanzará “caso por caso”.

9 En declaraciones públicas, tanto el ministro de Energía y Minas, Jorge Merino, como el de Ambiente, Manuel Pulgar Vidal, han expresado sus dudas sobre la suficiencia de la información disponible para la identificación de los pueblos indígenas y sobre los criterios de identificación, haciendo referencia a mecanismos no previstos en la directiva de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios.

10 Ver <[http://gestion.pe/economia/cade-2013-concretar-cartera-inversiones-mineras-aportaria-us-12300-millones-impuestos-adicionales-al-ano-2082301?utm\\_source=gestion&utm\\_medium=mailing&utm\\_campaign=newsletter\\_2013\\_11\\_28](http://gestion.pe/economia/cade-2013-concretar-cartera-inversiones-mineras-aportaria-us-12300-millones-impuestos-adicionales-al-ano-2082301?utm_source=gestion&utm_medium=mailing&utm_campaign=newsletter_2013_11_28)>.

**“ LAS DECLARACIONES de funcionarios públicos sobre la Base de Datos de Pueblos Indígenas no parecen apuntar a una rápida identificación de las organizaciones que representan a los pueblos indígenas de origen andino ”**



ma que ha derivado en mayores presiones sobre el marco regulatorio de dicha actividad extractiva, y se ha buscado, entre otras soluciones, la reducción del tiempo que toma la aprobación de un proyecto de inversión.

La respuesta de un sector gubernamental fue, por un lado, presionar para que no se reconociera a los pueblos indígenas de origen andino y, por otro, cuestionar los criterios que la normativa nacional

–a partir de lo establecido en el Convenio 169– había consagrado<sup>12</sup>. De manera simultánea, se planteó la necesidad de atender las consultas en el ámbito andino “caso por caso”<sup>13</sup>. Es esta decisión política la que explica por qué, has-

**LA OIT HA SEÑALADO que... “las consultas no implican un derecho de veto ni su resultado será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento”. El acuerdo o consentimiento no es, por lo tanto, el único resultado posible del proceso de consulta**

Así por ejemplo, en el CADE 2013, se discutió una hoja de ruta para la minería, que tenía como uno de sus ejes centrales mejorar el nivel de “certeza” del marco legal vigente. Como primera cuestión al respecto, se resaltó la Ley de Consulta Previa, señalándose que la misma ha “creado falsas expectativas desde su promulgación, pues las poblaciones piensan que aquella otorga un –inexistente– derecho a vetar proyectos”<sup>11</sup>.

ta el momento, no se ha publicado el detalle de las organizaciones locales (comunidades campesinas) de los cuatro pueblos indígenas de origen andino, reconocidos por el Ministerio de Cultura, ni se ha anunciado ningún proceso de consulta previa en el sector minero. Esto no quiere decir, por cierto, que las decisiones ya adoptadas en dicho sector –autorizaciones para iniciar la exploración o explotación de proyectos mineros– no requerían consulta, sino que se mantiene

respecto de ellas la incertidumbre sobre dicho requisito; eventualmente, el Estado podrá ser demandado por incumplir su obligación de consultar<sup>14</sup>. Así, el propio Estado está provocando una situación de incertidumbre, tanto para el propio aparato gubernamental como para los inversionistas.

### VETO Y CONSENTIMIENTO

Una de las cuestiones más debatidas sobre los procesos de consulta previa a los pueblos indígenas gira en torno al denominado “principio de consentimiento” y al “veto” de los pueblos indígenas a una eventual decisión estatal. Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios de la OIT (CEACR-OIT) ha señalado que las “[ ... ] consultas no implican un derecho de veto ni su resultado será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento”<sup>15</sup>. Es decir, sí constituye una obligación de los Estados asegurar que el proceso de consulta no sea ni un mero formalismo ni un proceso puramente informativo. Pero si el proceso se lleva adecuadamente, en el marco del principio de buena fe, haciendo todos los esfuerzos necesarios para conseguir un acuerdo o lograr el consentimiento, y

no se logran estas finalidades, el proceso no deviene en inválido. El Estado habrá cumplido con su deber de consultar y podrá adoptar la decisión que crea conveniente. El acuerdo o consentimiento no es, por lo tanto, el único resultado posible del proceso de consulta.

No obstante, aunque la consulta no implique un poder de veto, ello no significa que los Estados puedan actuar arbitrariamente o que tengan entera discrecionalidad para aprobar las medidas a su cargo. Es en este punto en el cual se debe entender que existen derechos cuya titularidad no pertenece al Estado, sino a los pueblos indígenas –como los derechos sobre las tierras–, y que para su disposición o autorización de uso o aprovechamiento, sea con fines públicos o privados, se requiere su consentimiento, pudiendo procederse a una expropiación solo en casos excepcionales y bajo supuestos restrictivos. El Convenio 169 establece un supuesto de este tipo, en el cual, el consentimiento es un requisito en el caso del desplazamiento forzoso de la población indígena de sus tierras.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de

<sup>11</sup> Ver <<http://gestion.pe/economia/cade-2013-cinco-objetivos-estrategicos-hoja-ruta-minera-peru-2082285?cade2013>>.

<sup>12</sup> Al respecto el ministro de Energía y Minas, Jorge Merino, durante una entrevista ofrecida a El Comercio, respondió lo siguiente respecto a si los cañaris son parte del pueblo indígena quechua: “Hacer un quiebre entre una población que originariamente fue quechua y una que hoy día se llame quechua es complicado. En Cañaris, hoy todos tienen costumbres occidentales, todos utilizan celulares. Como en el Cusco, se habla quechua, pero están integrados a la modernidad. No basta hablar quechua. Cañaris es una comunidad campesina”. El Comercio, edición del 17/06/2013, p. A 2.

<sup>13</sup> En la misma entrevista, el ministro Merino indicó que “para la sierra se verá caso por caso. La comunidad hará su petición y se evaluará. Además, siempre ha habido una consulta a la comunidad previa a la inversión. En la selva, no hay duda de que son originarias”. Del mismo modo, opinó recientemente la actual viceministra de Interculturalidad, Patricia Balbuena Palacios.

<sup>14</sup> Al respecto, ver declaraciones de la actual Viceministra de Interculturalidad en <<http://www.youtube.com/watch?v=eoo4J2OxpRU> (Ver 11' 15" al 17' 27")>.

<sup>15</sup> CEACR-OIT. Observación General 2011 sobre la obligación de consulta. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Cabe indicar que “acuerdo” o “consentimiento” son en la práctica sinónimos, en tanto expresan ambos la manifestación de voluntad del pueblo indígena favorable a la medida estatal, objeto de consulta.



James Anaya, relator especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas durante su visita a la comunidad de Andoas (provincia de Datem del Marañón, Loreto) en diciembre del 2013

los Pueblos Indígenas prescribe la consulta previa en el caso de la disposición de materiales y residuos peligrosos en las tierras o territorios de dichos pueblos<sup>16</sup>. Por otra parte, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha centrado en el caso de la protección de la propiedad colectiva, tomando como fundamento el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Al respecto, en la sen-

tencia del caso del comunidad Saramaka versus Surinam, se indicó que cuando la medida estatal propuesta involucre grandes planes de desarrollo o inversión que puedan tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros del pueblo indígena a gran parte de su territorio, esta presupone la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado de dicho pueblo, según sus costumbres y tradiciones<sup>17</sup>.

16 "Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento previo, libre e informado".

17 Párrafo 137.

De todo lo señalado en el último párrafo, podemos deducir que el consentimiento será tanto más importante cuanto que el grado de afectación del derecho de los pueblos indígenas sea mayor<sup>18</sup>. Finalmente, existen derechos sobre los que no se puede disponer, ni aun con el consentimiento de los pueblos indígenas, como son los derechos fundamentales del ser humano<sup>19</sup>.

### FORTALECER A LAS PARTES

El Estado peruano ha tenido una presencia históricamente débil en áreas que han sido ocupadas ancestralmente por los pueblos indígenas, tanto en la Amazonía como en los Andes. Adicionalmente, los funcionarios públicos carecen, en su gran mayoría, de una formación intercultural: en su accionar, subsisten, incluso, prácticas de discriminación. A ello, se debe agregar que las mayores capacidades profesionales en estas materias han sido atraídas hacia el sector privado, en detrimento del sector público. Todo esto demanda un fuerte programa

de generación de capacidades en todos los niveles de gobierno.

Igualmente, las organizaciones indígenas muestran debilidades, y deben superar formidables obstáculos para poder enfrentar un proceso de diálogo sobre materias de gran complejidad e importancia para sus pueblos. Además, la "llegada" del Estado a lugares donde su presencia ha sido muy débil constituye para estos pueblos una oportunidad de plantear la "agenda completa" de demandas, y no solo las que surgen del proceso de consulta. Lo ocurrido con la preparación del proceso de consulta del Lote 192 (antes 1AB) es un ejemplo de ello: las comunidades nativas exigieron que, antes de la consulta, se resolviera los problemas relativos a los pasivos ambientales, la

“**ENTRE LOS MAYORES desafíos que enfrenta la Ley de Consulta Previa en su aplicación están el avanzar con el proceso de consulta en el sector minero y el comunicar con claridad los límites del instrumento, especialmente de los conceptos de ‘veto’ y ‘consentimiento’**”

18 Organización Internacional del Trabajo. *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*. Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Ginebra, OIT, 2013. p.17

19 El relator James Anaya, en un sentido muy similar, ha sostenido que "en el caso de que no se llegue al consentimiento o acuerdo [ ... ], corresponde al Estado tomar una decisión [que] debe estar fundamentada y enmarcada en los estándares internacionales de derechos humanos de los pueblos indígenas". Ver <<http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/re/docs/1654-comentario-reglamento-chile.html>>.

titulación y las eventuales compensaciones por los daños generados.

Es probable que la creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas ayude en esta tarea –en particular, por el modelo presidencial de decisión del Ejecutivo peruano– pero incluso, esto no sería suficiente. Se requerirá construir un sistema de políticas públicas indígenas que se articule con las políticas sociales y las de desarrollo territorial, y que permita una intervención temprana y coordinada en las áreas donde deban realizarse procesos de consulta; también, se necesitará ir construyendo mecanismos para apoyar la generación de capacidades indígenas para el diálogo. Tareas de mediano y largo plazo que urgentemente, deberían ser iniciadas.

### CONCLUSIONES

El Perú no es el único país que viene enfrentando los desafíos de la aplicación de la consulta previa. Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Brasil se encuentran en procesos similares. En todos estos países, se presentan cuestionamientos similares a los que experimenta el Perú –y que provienen tanto del sector indígena como del sector empresarial. No es posible, por lo tanto, mirar el caso peruano de forma aislada ni como algo excepcional.

Es verdad, sin embargo, que en muchos aspectos, el Perú está dando los primeros pasos en el desarrollo de instrumentos sin precedentes regionales, a diferencia de, por ejemplo, los instrumentos de evaluación de impacto ambiental, materia que cuenta con una abundante experiencia mundial. Solo Colombia ha desarrollado, a la fecha, una infraestructura institucional mínima para el desarrollo de los procesos de consulta.

Avanzar con las consultas en el ámbito minero, culminar la publicación de la base de datos –incluyendo a las organizaciones del ámbito andino<sup>20</sup>–, comunicar el contenido real del derecho a la consulta previa (ni veto ni arbitrariedad, sino defensa de derechos) e iniciar un proceso de construcción de institucionalidad para la con-

sulta –esas son las líneas de acción que se deben priorizar y a las cuales es preciso que todos apoyemos.

Asimismo, es importante recordar la amplia experiencia acumulada en el sector privado, en donde muchas empresas del sector extractivo han desarrollado estándares que asumen el principio de consulta y consentimiento<sup>21</sup>. Finalmente, no debe olvidarse la relación estrecha entre la consulta con otras políticas públicas, de manera particular, las ligadas directamente a los pueblos indígenas y su agenda pendiente<sup>22</sup>, así como a otros instrumentos de gestión del territorio y el ambiente<sup>23</sup>, sin los cuales, la consulta previa perderá parte de –o, en algunas casos, toda– su potencialidad. ●

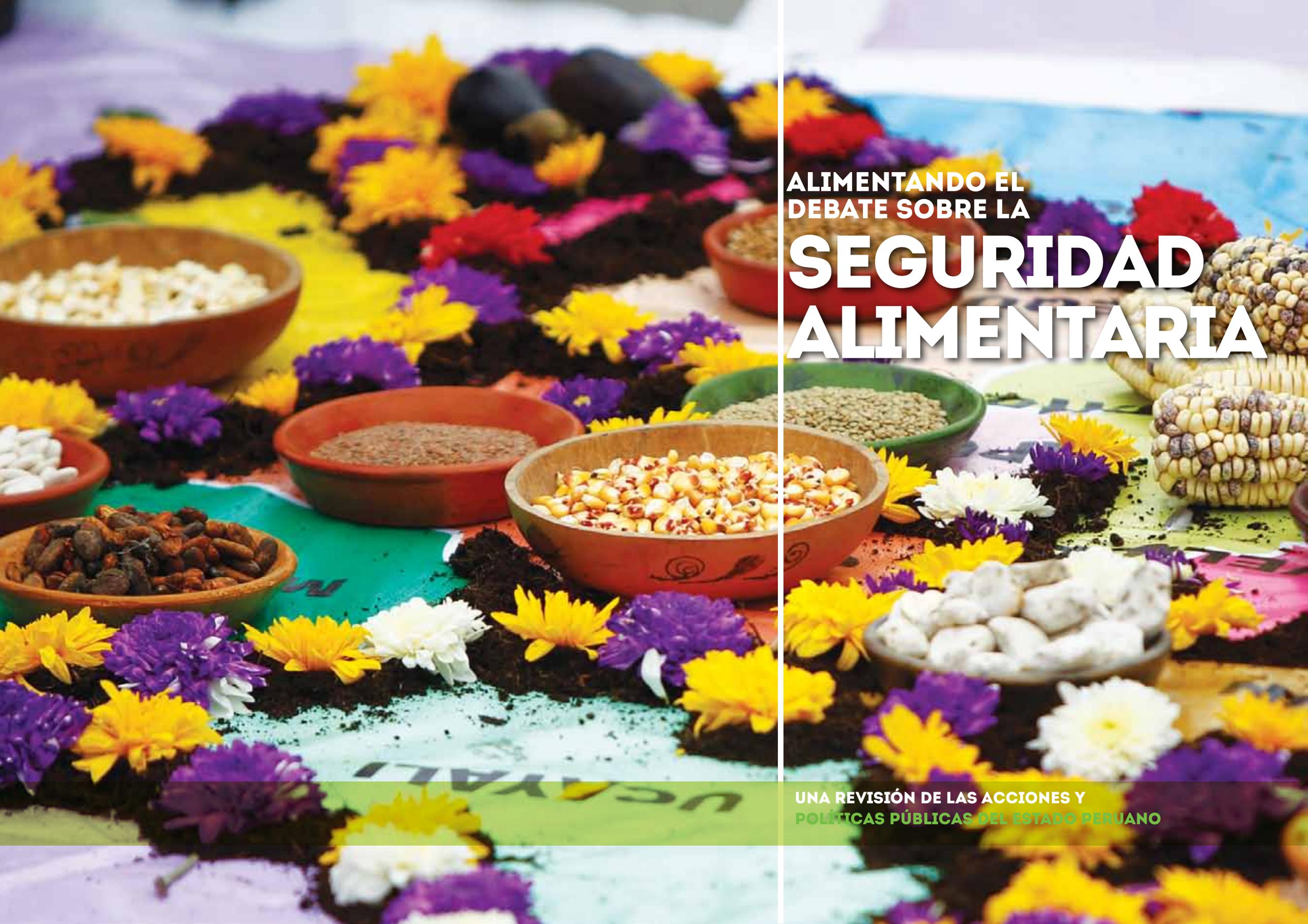
“  
**EN MUCHOS ASPECTOS, el Perú está dando los primeros pasos en el desarrollo de instrumentos sin precedentes regionales, a diferencia de, por ejemplo, los instrumentos de evaluación de impacto ambiental, en donde se cuenta con una abundante experiencia mundial**  
”

20 Cabe recordar que el Congreso de la República no ha podido aprobar hasta el momento un procedimiento interno de consulta previa dentro del proceso legislativo. Tampoco ha iniciado ningún proceso de consulta de ninguna ley. Sin embargo, se han presentado varios proyectos de ley sobre el tema.

21 Ver, por ejemplo: Voss, Marianne y Greenspan, Emily. *Community Consent Index. Oil, Gas and Mining Company Public Positions on Free, Prior, and Informed Consent (FPIC)*. Washington D.C., Oxfam America, 2012. Disponible en <<http://www.Oxfamamerica.org:8381/Oxfam/files/community-consent-index.pdf>>.

22 Por ejemplo, la atención de pasivos ambientales, la titulación, educación intercultural bilingüe, salud intercultural, servicios públicos, comunicaciones, etcétera.

23 El ordenamiento territorial, la evaluación de impacto ambiental, la gestión de recursos hídricos, del bosque, del cambio climático, etcétera.



ALIMENTANDO EL  
DEBATE SOBRE LA

# SEGURIDAD ALIMENTARIA

UNA REVISIÓN DE LAS ACCIONES Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS DEL ESTADO PERUANO

**El año 2013 estuvo marcado por varios gestos políticos y legales que denotan una mayor atención de parte del actual gobierno sobre la seguridad alimentaria. Ante este marco aparentemente auspicioso, es pertinente preguntarse por los progresos reales en las políticas de Estado y las acciones más destacadas emprendidas por el gobierno en este tema de crucial importancia.**



**ANA MARÍA ACEVEDO TOVAR**

Ex consultora en la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

**E**L GOBIERNO ACTUAL declaró al 2013 como el “Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”, con la finalidad de promover una política de Estado que acerque sus servicios a las poblaciones más alejadas del país y genere valor agregado a la producción campesina.

Con esta declaración, también se buscaba fomentar la ampliación de la frontera agrícola, desarrollar tecnologías, fortalecer capacidades productivas, abrir mercados a los cultivos andinos y amazónicos, mejorar y ampliar la infraestructura vial, trabajar por la conservación de cultivos ancestrales; otro objetivo fue mejorar la disponibilidad, acceso a los alimentos y dieta de las familias para contribuir a la reducción de la desnutrición infantil.

Con un nuevo año ya iniciado, resulta pertinente revisar las acciones más importantes emprendidas por el gobierno, revisar el estado actual de las políticas en seguridad alimentaria e identificar los problemas prioritarios que deben enfrentarse. A continuación, se ofrece una breve reseña de estos puntos con la esperanza de que puedan aportar al debate sobre el estado actual y las posibilidades futuras de las políticas de seguridad alimentaria en nuestro país.

### CONTEXTO POLÍTICO-LEGAL

El año pasado, se dieron algunos avances políticos y jurídicos considerables que reformulan en varios sentidos la delimitación tradicional de las políticas de seguridad alimentaria en el Perú. La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, por ejemplo, constituye un logro significativo para una política de seguridad alimentaria. Entre otras razones, porque reconoce y garantiza el derecho de los peruanos a la alimentación saludable y focaliza la intervención estatal en la población más vulnerable, pero sobre todo, porque conforma el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, otorgándole la institucionalidad necesaria para su implementación en los diferentes niveles de gobierno. La ley tuvo que atravesar por un proceso de formulación y consulta a nivel nacional que duró dos años, hasta su aprobación por mayoría en el pleno del Congreso realizado el 19 de diciembre del 2013. Sin embargo, aún debe enfrentar una reconsideración solicitada por la banca fujimorista.

Otra ley promulgada en el 2013, la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes<sup>1</sup>, promueve y protege el derecho a la salud pública, al crecimiento y desarrollo adecuado de las personas, fomentando, por un lado, la actividad física y el consumo de alimentos saludables en las instituciones educativas, y restringiendo, por otro lado, la publicidad de alimentos que pueden ser dañinos para la salud. Aún no se encuentra reglamentada, pero se estima que su implementación demandará un trabajo coordinado entre los Ministerios de Salud y Educación.

**“ LA LEY DE SEGURIDAD Alimentaria y Nutricional constituye un logro significativo porque reconoce y garantiza el derecho a la alimentación saludable y focaliza la intervención estatal en la población más vulnerable, pero sobretodo porque conforma el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional ”**

El 2013 también fue declarado como el “Año Internacional de la Quinoa” (AIQ) por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Ante esta importante oportunidad, en el Perú se constituyó una comisión multisectorial para promover su producción y consumo a nivel nacional.

<sup>1</sup> Ley creada por D. L. N° 30021, de mayo del 2013.

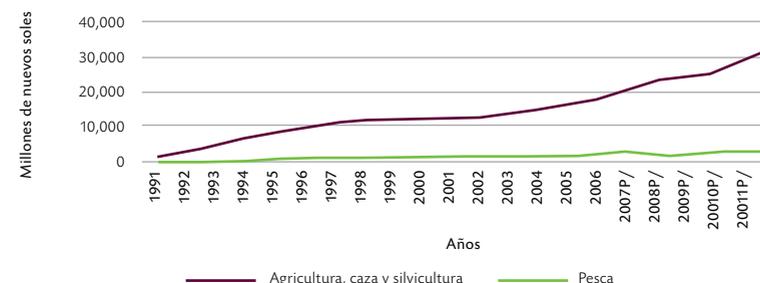
Lamentablemente, el alto precio de la quinua en el mercado<sup>2</sup> impone una restricción importante a los consumidores de bajos recursos, lo cual limita la posibilidad de que este grano andino contribuya a mejorar la nutrición de las familias peruanas.

Por último, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (EN-SAN) 2013-2021 fue propuesta por la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional<sup>3</sup> y aprobada<sup>4</sup> con el propósito de “garantizar que la población logre satisfacer, en todo momento, sus requerimientos nutricionales”. Sus metas hasta el 2021 apuntan a disminuir la desnutrición crónica infantil en menores de 5 años<sup>5</sup>, reducir el índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (de 0,23 en el 2012 a 0,18 en el 2021)<sup>6</sup> y el porcentaje de hogares con déficit calórico (del 28,3% en el 2012 al 25,8%-26,9% en el 2021)<sup>7</sup>. Cabe señalar, sin embargo, que en estas metas no se precisan aquellas relacionadas con la mejora de la producción interna de alimentos, a pesar de las políticas de promoción de la dieta peruana y el Año Internacional de la Quinua.



### GRÁFICO 1

Producto Bruto Interno de agricultura, caza, silvicultura y pesca  
(en millones de nuevos soles)



FUENTE: INEI. PERÚ: PRODUCTO BRUTO INTERNO POR GRANDES ACTIVIDADES ECONÓMICAS 1991-2012.

### AGRICULTURA Y PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

Cuando revisamos la información disponible sobre el sector agropecuario (ver gráfico 1) y lo comparamos con la disponibilidad de alimentos para cada peruano, nos damos con una grata sorpresa. El sector agropecuario ha registrado un crecimiento sostenido que alcanzó el 5,1% durante el 2012; además, ha llegado a representar el 8,2% del PBI nacional y actualmente emplea al 25% de la PEA ocupada<sup>8</sup>.

Asimismo, el entonces Ministerio de Agricultura (Minag) reportó que para el año 2007<sup>9</sup> el Perú produjo 403 kilos de alimentos primarios y 176 kilos de alimentos derivados por cada peruano, lo

que equivalía a 3.043 kilo calorías per cápita por día. Esto representaba un incremento del 71% respecto a 1991 y un crecimiento promedio del 3% anual. Un análisis más detenido nos permite evidenciar que esta evolución de la disponibilidad de alimentos no es otra cosa que la cantidad de alimentos por habitante que se oferta en el mercado interno, pero no ofrece información sobre el consumo efectivo de los productos y, mucho menos, sobre su calidad nutricional.

También se debe considerar que, tal como lo precisa el Censo Nacional Agrario del 2012<sup>10</sup>, la producción de alimentos agropecuarios proviene principalmente de minifundios con una dinámica y problemas

2 Un kilogramo de quinua no baja de S/. 12 y, en algunos casos, el precio se eleva hasta S/. 25 en los mercados limeños.  
3 D. S. N° 102-2012-PCM, del 12 de octubre del 2012.  
4 D. S. N° 021-2013-Minagri, del 28 de diciembre del 2013.  
5 Ceplan (2011), aprobado por D. S. N° 054-2011-PCM.  
6 Mediana del Índice de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria entre “Baja” y “Muy Baja”.  
7 Estimación sobre tasas históricas.

8 INEI. Cuentas Nacionales Oferta y Demanda Nacional 1991-2012, año base 1994, Cuadro N° 21: PBI por grandes actividades Económicas (con información hasta mayo 2010).  
9 Minag (2008a).  
10 Según el CENAGRO 2012, el 76,1% de las unidades agropecuarias tienen menos de 3 hectáreas, mientras que en el año 1994 estas representaban el 55,4%.

propios que enfrentar, siendo algunos de los más importantes los siguientes:

- **Menor cantidad de superficie para la producción de alimentos de consumo humano.** Durante las últimas ocho campañas agrícolas, la tasa de crecimiento promedio de la superficie sembrada destinada al consumo humano directo ha sido de solo 2,6%, mostrando una desaceleración en su crecimiento hasta registrar variaciones negativas en las campañas 2009-2010 (-1,5%) y 2010-2011 (-3,7%). En contraste, la tasa de crecimiento de la superficie sembrada destinada al sector industrial se ha recuperado luego de la caída en 5,7% en la campaña 2008-2009, hasta ser mayor que la del consumo humano durante las dos últimas campañas agrícolas (con incrementos del 1,7% en 2010-2011 y 6% en 2011-2012)<sup>11</sup>.
- **Poca superficie cultivable y degradación de suelos.** Se calcula que tan solo el 6% del territorio nacional (7,6 millones de hectáreas) posee aptitud para cultivos agrí-

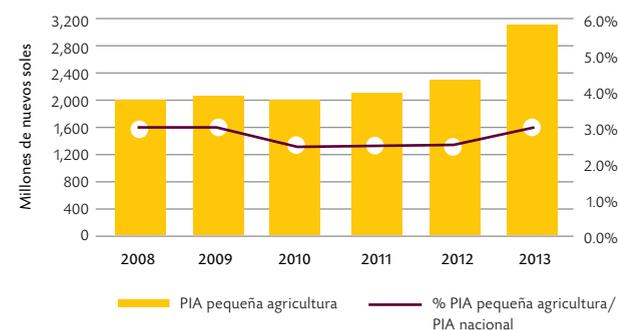
colas (transitorios y permanentes), mientras que el 13% (17 millones de hectáreas) tiene aptitud para pastos. Para empeorar la situación, se han reportado problemas de desertificación severa en los departamentos de Puno, Tacna, Moquegua, Arequipa y Ayacucho<sup>12</sup>.

- **Problemas para la conservación de la biodiversidad.** La pérdida de la diversidad biológica en el Perú se debe, entre otros factores, al deterioro de los bosques, la degradación de ecosistemas, la pesca y caza excesivas. En la actualidad, se estima que existen 221 especies amenazadas y en peligro de extinción<sup>13</sup>.
- **Cambio climático y sus efectos en la producción de alimentos<sup>14</sup>.** De acuerdo con el Plan de Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático (PLANGRACC)<sup>15</sup>, el 43,2% de los distritos analizados (748 de 1.729 distritos) tiene riesgo a sufrir heladas que afecten de manera directa a la actividad agrícola y pecuaria. A nivel nacional, se estima que para el 2030, las temperaturas se incrementarán en la costa norte (hasta

2 °C) y la costa central (1°C); también se estima que las precipitaciones aumentarán entre 10% y 20% durante la estación lluviosa y la disponibilidad de agua será menor durante la estación seca (afectando principalmente a productos como el maíz amarillo duro y la papa<sup>16</sup>). En la sierra, se prevé también aumentos de temperatura (de hasta 1,5 °C), y en algunas zonas, las lluvias disminuirían considerablemente (más del 28%). Estas variaciones provocarían un descenso de la producción entre el 12% y 15%, y generarían que los ciclos de vida se acorten hasta en trece días y las cosechas se adelanten.

### GRÁFICO 2

Importancia del presupuesto de apertura para la pequeña agricultura con respecto al presupuesto nacional 2008-2013 (en millones de nuevos soles y porcentajes)



16 Minagri (2013).

11 CMSAN Minagri (2013). Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021.

12 Minagri, Senamhi (2012).

13 Minagri (2008b).

14 Según las proyecciones de la FAO en el 2009, el cambio climático afectará "a la agricultura, la silvicultura, la pesca y la acuicultura porque incrementará las temperaturas y la concentración de dióxido de carbono (CO2), modificará las tendencias de las precipitaciones, disminuirá la disponibilidad de agua y aumentará las malas hierbas, las plagas y la presión de las enfermedades. Se prevé que en el año 2100 la temperatura media mundial de la superficie terrestre sea entre 1,8 °C y 4,0 °C superior a la del 2009".

15 Aprobado por R. M. Nº 0265-2012-AG, del 06 de octubre del 2012.

EN LAS ÚLTIMAS  
ocho campañas  
agrícolas, la  
superficie sembrada  
destinada al  
consumo humano  
creció sólo 2,6%.  
En contraste, la  
superficie sembrada  
destinada al  
sector industrial  
se recuperó hasta  
llegar a crecer 6%  
en la campaña  
2011-2012

FUENTE: MEF-SIAF



## LA INVERSIÓN EN LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Los últimos informes acerca del nivel de inversión en la pequeña agricultura por parte del gobierno demuestran que este se ha incrementado en forma sustantiva: luego de mantenerse estancado entre los años 2008 y 2011, registró un crecimiento del 25% en el 2013 (de S/. 2.317 millones a S/. 3.094 millones)<sup>17</sup>. Es importante precisar, sin embargo, que el 80% del monto invertido proviene de los gobiernos regionales y locales, aportando estos últimos el 48% del total. Asimismo, más de la mitad de esta inversión corresponde a las regiones Cusco, Áncash, Piura, Ayacucho, Puno y Moquegua, las que, además, son receptoras de canon minero.

Entre los programas implementados por el gobierno central, destaca “Mi Chacra Emprendedora”, de Foncodes-Midis, que promueve emprendimientos de la familia rural en situación de pobreza y extrema pobreza, desde un enfoque integral. El programa busca mejorar los ingresos y seguridad alimentaria de estas familias a través de la implementación de tecnologías para incrementar las áreas cultivables bajo riego; la promoción de actividades agropecuarias orientadas al mercado, a través del desarrollo de habilidades y destrezas en el manejo de módulos productivos; y la promoción de buenas prácticas saludables en nutrición a nivel familiar.



“Mi Chacra Emprendedora” está articulado al programa “Juntos” y pretende también mejorar el hábitat de las familias mediante el acceso a agua y saneamiento, y cocinas mejoradas. Actualmente, se desarrolla como piloto en los distritos de Vinchos y Chuschi, región de Ayacucho, con una inversión de S/: 3.172.000.<sup>18</sup>

A pesar del modelo exitoso de esta propuesta de intervención articulada e integral, continúa teniendo problemas de escala, debido a su limitado desarrollo y focalización. Parece necesario transferir instrumentos y metodologías para su réplica en otras regiones, a la luz del crecimiento en las inversiones en pequeña

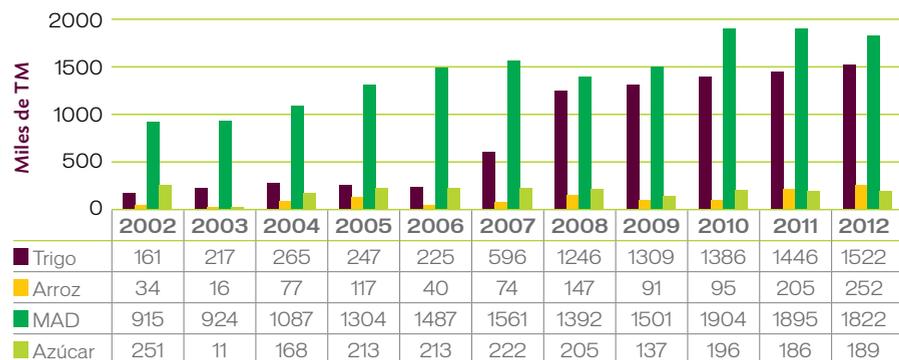
agricultura que realizan actualmente los gobiernos regionales.

## RETOS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Uno de los principales problemas que debemos enfrentar con respecto a la seguridad alimentaria de nuestro país es el déficit productivo: si bien el valor bruto de la producción agropecuaria crece entre el 3% y 5% anual, la demanda lo hace en 7% en promedio. Ante este escenario, el Perú se ha visto en la necesidad de importar alimentos como el trigo (casi el 100%) y maíz amarillo duro (más del 60%) para cubrir la producción de harinas, fideos y carne de aves. En el caso de los aceites vegetales, importamos el 64%<sup>19</sup>.

**GRÁFICO 3**

Importaciones de alimentos (en miles de TM), 2002-2012



FUENTE: DINÁMICA AGROPECUARIA 2002-2011 Y SISTEMA INTEGRADO DE ESTADÍSTICA AGRARIA MINAGRI-OEE. ELABORACIÓN: PROPIA

Los efectos de esta dependencia se hicieron palpables durante la crisis alimentaria de los años 2007-2008<sup>20</sup>, a la cual, afortunadamente, el gobierno peruano supo responder con relativo éxito, repartiendo alimentos en zonas de mayor pobreza para compensar el alza de precios. Sin embargo, no hubo interés por analizar la implicancia de dicha crisis en la seguridad alimentaria del país.

En el 2010, el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) realizó un estudio que mostró el impacto del alza de los precios de los alimentos en la población con déficit calórico, sobre todo de aquella que se ubica en los quintiles de menor ingreso. El estudio concluyó que

“prácticamente un 81% de las personas en extrema pobreza vive en familias que padecen déficit calórico, y el 47% de las personas en situación de pobreza están en esta misma situación”.<sup>21</sup>

Asimismo, la pequeña agricultura familiar se ve expuesta a una drástica reducción de la superficie de tierras disponibles. Según información del III Censo Nacional Agrario (CENAGRO 1994) y Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2011, existe un proceso creciente de concentración de la tierra, ligado a la exportación de frutas y verduras. Estos procesos se centran en las regiones de la costa y en la selva. Los niveles de concentración actuales son muy superiores

a los que existían con anterioridad a la reforma agraria que se implementó en la década de 1960<sup>22</sup>.

Respecto a los indicadores de transición nutricional, estos muestran significativas deficiencias nutricionales, con sobrepeso y obesidad: el 41,6% de niños y niñas menores de 3 años y el 17,4% de mujeres en edad fértil tiene anemia. El exceso de peso afecta a todos los grupos de edad de la población: 8,2% de los niños y niñas menores de 5 años, 24,4% de los y las adolescentes de 10 a 19 años y 52,3% de mujeres en edad fértil.

También es importante atender los índices vulnerabilidad e inseguridad alimentaria. Según las cifras, 734 distritos, principalmente rurales, donde habitan cerca de 4,5 millones de personas, estarían en una situación de muy alta y alta vulnerabilidad frente a la inseguridad alimentaria<sup>23</sup>. Las regiones que tienen un mayor número de distritos con alta y muy alta vulnerabilidad frente a la inseguridad alimentaria son Cajamarca (94), Puno (73), Huancavelica (66), Cusco (65),

<sup>22</sup> Gómez, Sergio (consultor FAO, octubre 2011).  
<sup>23</sup> “Se define la vulnerabilidad como el nivel de exposición a factores de riesgo que afectan a distintos grupos de población, entre ellos, la pobreza, enfermedades, carencias en el acceso a servicios básicos de salud y educación, la recurrencia de desastres naturales, contaminación ambiental, entre otros, que puedan tener un impacto negativo en la seguridad alimentaria y nutricional de la población” (Midis, 2012).



REFERENCIAS

- **CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO – CEPLAN. (2011).** *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Lima.
- **FAO. (2009).** “Cómo Alimentar al Mundo en el 2050”. Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria. Roma 16 -18 de noviembre 2009.
- **FAO. (2011).** *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2011*.
- **FAO. (2011).** *Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- **FONCODES - MIDIS. (2013).** Programa “Mi Chacra Emprendedora” (pág. Web).
- **GÓMEZ, S. (2011).** Consultor FAO en documento de trabajo “Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile.
- **GRUPO PROPUESTA CIUDADANA. (2013).** *La pequeña agricultura, un sector importante postergado por los distintos gobiernos*.
- **INEI. (2013).** *Cuentas nacionales: oferta y demanda nacional 1991-2012, año base 1994 – Noviembre 2013*.
- **INEI - MINAGRI. (2013).** *Resultados Finales de IV Censo Nacional Agropecuario 2012*.
- **MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL – MIDIS. (2012).** *Mapa de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria 2012*. Lima.



Ayacucho (61), Huánuco (57), Apurímac (50), Amazonas (47) y Áncash (43); es decir, un total de 556 distritos, que representan el 76% de los 734.

Con relación a los siguientes años, es imperativo que los diferentes niveles de gobierno fomenten una mayor inversión en la agricultura familiar y mejoren el acceso de este sector de la población a programas y proyectos que complementen las inversiones. Un buen referente es la experiencia brasilera, que con su programa “Hambre 0”, ha demostrado la validación de los programas de compras públicas a la agricultura familiar con el objetivo de asegurarles un acceso preferencial al mercado que provee alimentos a instituciones públicas y a los programas sociales. En nuestro país, el programa “Qali Warma” viene aplicando una propuesta similar; sin embargo, hay problemas a nivel de asociatividad, acopio, intermediación, estabilidad de la oferta y calidad de los alimentos.

### CONCLUSIONES Y AGENDA PENDIENTE

Durante el “Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”, se han producido avances importantes en la legislación sobre seguridad alimentaria, a pesar de las reservas de algunos sectores del Congreso y la demora en reglamentar la Ley de Alimen-

tación Saludable. Sin embargo, no podemos decir lo mismo de la inversión en la pequeña agricultura y desarrollo rural. Aún quedan temas pendientes de importancia fundamental, que planteamos a continuación, a modo de agenda:

- **Incrementar la inversión en la pequeña agricultura.** A pesar de que ha habido un aumento del 25% en el año 2013, debido fundamentalmente a programas de inversión en riego, la pequeña agricultura todavía no cuenta con suficientes recursos técnicos y financieros para elevar su productividad y garantizar un aumento sostenido en el futuro. Esto supondría elevar el presupuesto de Agro Rural, ampliar el programa “Mi Chacra Emprendedora” y tomar medidas específicas que posibiliten el acceso del pequeño agricultor a estos programas y servicios públicos
- **Acortar las brechas entre población urbana y rural.** Si bien los promedios nacionales indican una disminución en los niveles de pobreza y desnutrición crónica infantil (DCI) –habiéndose incluso alcanzado los Objetivos de Desarrollo del Milenio–, estos son engañosos. Cuando revisamos las cifras de regiones con alta ruralidad, encontramos que presentan altos niveles de pobreza y DCI.

Se hace necesario que los programas sociales de ayuda alimentaria incorporen objetivos nutricionales, y que los gobiernos regionales y locales incorporen proyectos de inversión, así como los Planes de Incentivos Municipales, para la seguridad alimentaria, con enfoque de resultados.

- **Una mayor gobernanza de la seguridad alimentaria.** Actualmente, existe un vacío en la atención de aquellos problemas que movilizan la opinión de la comunidad internacional, como es el caso de la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos. Entre otras estrategias nacionales para hacerle frente, el Perú debería tener en cuenta las salvaguardas para la seguridad alimentaria de los países en vías de desarrollo que se han acordado en el marco de la Organización Mundial del Comercio.
- **Garantizar la producción de alimentos a corto, mediano y largo plazo.** Una ley que limite la propiedad de la tierra y que priorice su uso para la producción de alimentos debería colocarse en la agenda del Legislativo y en el debate de las autoridades gubernamentales, de los políticos y de la sociedad civil.
- **Posicionar la seguridad alimentaria en la agenda pública.** Nuestros políticos y autoridades no han incorporado en su agenda la seguridad alimentaria;

tampoco se ha tenido un debate y un posicionamiento serio sobre la soberanía alimentaria. Por esta razón, resulta importante impulsar una estrategia de desarrollo nacional que contemple el tema como uno de sus elementos fundamentales. ●

- **MINISTERIO DE AGRICULTURA – MINAG (2008a).** *Hoja de balance de alimentos Perú 1998-2007.* Lima.
- **MINISTERIO DE AGRICULTURA – MINAG (2008b).** *Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura: 2012-2016.* Lima.
- **COMISIÓN MULTISECTORIAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO – MINAGRI. (2013).** *Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ENSAN) 2013-2021 (Anexo al D. S. 021-2013 Minagri).* Lima.
- **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO – MINAGRI, SERVICIO NACIONAL DE METEOROLOGÍA E HIDROLOGÍA DEL PERÚ – SENAMHI. (2012).** *Programa Presupuestal Multisectorial “Reducción de la Degradación de Suelos.* Lima.
- **ZEGARRA, E. (2010).** “Diseño de un Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria”. Grade.



**AUTODEFINIRNOS  
ES UNA FORMA DE  
EJERCER EL PODER,  
DE TENER AUTORIDAD  
FRENTE A NOSOTRAS  
MISMAS Y**

**ANTE  
LOS  
DEMÁS**

**REFLEXIONES DE UN COLECTIVO  
DE DIRIGENTAS POPULARES QUE  
DECIDIERON ESTUDIARSE ASÍ MISMAS**

**Las dirigentas y sus organizaciones de base han sido objeto de innumerables investigaciones académicas. En esta ocasión, un grupo de ellas decidió estudiarse a sí mismas y embarcarse en una experiencia única que permitió a sus integrantes reflexionar como nunca antes habían tenido la oportunidad de hacerlo.**

  
**MARÍA EMMA MANNARELLI**

Historiadora, coordinadora del proceso de investigación

**A LO LARGO DEL AÑO 2012**, un grupo de dirigentas pertenecientes a tres importantes organizaciones de mujeres con base en Lima y yo, en calidad de coordinadora del grupo de trabajo, nos reunimos regularmente en el local del Centro Derechos y Desarrollo (Cedal) para llevar a cabo una investigación muy peculiar<sup>1</sup>. Hacía más de un año que estábamos comprometidas con el proyecto en cuyo marco se realizó la investigación<sup>2</sup>. Cada una de nosotras contaba con una trayectoria significativa en la construcción de cultura cívica y política en el Perú, y entre todas, concebimos el proyecto de investigación a partir de nuestras primeras reuniones y en diálogo con la propuesta regional del proyecto, lo que nos ofrecía una valiosa referencia.

Fue mientras compartíamos las ideas iniciales sobre nuestras organizaciones y el ejercicio del poder en ellas, que emergieron los temas que más nos preocupaban a todas: veíamos una suerte de crisis de los modelos clásicos de organizarse y de dirigir. Entre las múltiples señales que po-

díamos detectar, estaban el hecho de que las mujeres ya no se movilizaban como antes; las críticas a las formas de ejercer la autoridad al interior de las organizaciones mismas, pues se percibía que las dirigentas ejercían el poder de una manera patriarcal en sus propias organizaciones; las divisiones, que han sido parte de la historia de las organizaciones, con graves consecuencias en muchos casos.

El trabajo de investigación que emprendimos sirvió para procesar varias de estas apreciaciones.

### UN GRUPO DE INVESTIGACIÓN ÚNICO

Éramos conscientes de que, como muje-

res dirigentas, habíamos protagonizado una historia colectiva importante, pero sobre la que no habíamos reflexionado mucho. Queríamos repensar nuestra historia colectiva. Esperábamos que el intercambio del conocimiento acumulado tuviese efectos significativos en la valoración de la experiencia personal como dirigentas, así como en la percepción de las organizaciones mismas y del quehacer político. Quisimos que, como resultado del proceso, el conocimiento de cada cual fuese un patrimonio no solo personal, sino también colectivo.

Era la primera vez que las participantes formábamos un colectivo de estas características. En nuestros talleres, emergía con constancia la idea de que en el Perú a la gente le cuesta escuchar al otro; y que, además, las mujeres somos las menos escuchadas. Conversar significa también, cierto grado de igualdad; el diálogo significa un interés mutuo, una consideración por el otro. El escuchar demanda reconocer la existencia de los/las otros/as y las diferencias que se pre-

**“REPARAMOS EN EL DESAFÍO que representa para las dirigencias el convertir las dificultades de las mujeres de base en campos como la educación, salud o violencia en temas políticos, es decir, en convertir lo doméstico en político”**

sentan entre nosotras y los demás, en ese intercambio que es la conversación. No abundan en nuestro medio espacios con estas características, y las voces de las mujeres aun encuentran menos espacios de esta clase.

Dado el sentido inédito de la dinámica grupal, tuvimos que crear un formato propio. Gradualmente, los contenidos fueron adquiriendo forma particular y nuestros objetivos, sus contornos y sus cauces. Construimos las herramientas de investigación, innovamos las que

1 Formaron el grupo de investigación: Maritza Barquero y Áurea Salazar, de la Coordinadora del Vaso de Leche Metropolitana de Lima (CVLML); Rosa Montoya y Relinda Sosa, de la Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral (Conamovidi); y Pemina Gamboa, Paulina Luza, Inés Meza, Cecilia Soto y Rosa Vilca, del Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar del Perú (Sintrahogarp).

2 "Formación y Empoderamiento de Mujeres Populares y Diversas para la Construcción de Nuevas Ciudadanías en Colombia, Brasil, Ecuador y Perú", convenio sostenido entre las organizaciones de mujeres señaladas con Intermón Oxfam, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

teníamos a la mano y las adaptamos a lo que fuimos descubriendo que queríamos hacer. Fue una creación permanente, y nuestra producción se definió paso a paso. Todo eso fue posible gracias, sobre todo, a que pudimos escucharnos con libertad, lo que exigió una apertura especial y una confianza que conseguimos desarrollar durante el tiempo compartido. De ser dirigentas de tres organizaciones, pasamos, con las semanas y los meses, a ser una comunidad de investigación.

Nos entrenamos en cuestiones básicas: cómo hacer y usar una entrevista, cómo redactar pequeños textos y artículos, qué implica hacer una historia de vida y su importancia, la historia oral como herramienta, la noción de “contexto” para entender los procesos. Identificamos fuentes y material bibliográfico. Pensamos en la importancia del registro, en cómo registrar información cotidiana e importante en forma de crónica o diario.

Repensamos conceptos útiles: el Estado, la política, la familia, la escuela, la infancia, lo psicológico, la ciudadanía, el cuerpo como metáfora y territorio. Se pusieron en cuestión dicotomías como lo personal y lo colectivo, el individuo y la sociedad, lo público y lo privado –la casa y la calle. La narrativa personal de las

dirigentas-investigadoras fue clave para hilar estas esferas: la casa, la infancia, las autoridades domésticas, la escuela; el ingreso a la organización, las relaciones en su interior, los aprendizajes y las frustraciones; los liderazgos y sus desafíos; el Estado y las instituciones públicas vistas desde la organización; el movimiento de mujeres y el feminismo.

Como parte de todo ese proceso, reconstruimos las historias de nuestras organizaciones y las insertamos en el proceso de la historia del Perú; compaginamos recuerdos, material de entrevistas y material impreso; participamos en dinámicas grupales de distinto tipo; revisamos las agendas institucionales. En pocas palabras, construimos un contexto a nuestra medida, que encajara con nuestros intereses, que no fuera dado a priori. Generamos entre todas un escenario que nos permitió, como protagonistas, ubicar nuestras vidas y actuar nuestros propios argumentos y guiones.

En sus intervenciones, las investigadoras-dirigentas presentaron descripciones de sí mismas, del primer momento en que se encontraron con la posibilidad de organizarse, de participar en el espacio público, de tomar alguna distancia del mundo doméstico, de ampliar su abanico vital y de enfrentar las rupturas y reordenamientos familiares.

## LAS DIRIGENTAS Y EL MUNDO DOMÉSTICO

Un tema que reapareció con fuerza a lo largo de las reuniones fue la naturaleza del mundo doméstico, y cómo este se encuentra aún atravesado por la servidumbre –las más de las veces, femenina o infantil. En el Perú, todavía se asocia trabajo doméstico a lo inferior, y en buena medida, los hombres sienten que hacerlo atenta contra su identidad sexual, emasculándolos. Por su parte, las mujeres sienten que buena parte de su definición de género pasa por hacerse cargo del trabajo de la casa y, no menos importante, asocian este servicio a la protección y al amor que pueden recibir de los hombres.

De acuerdo con los relatos personales de las lideresas entrevistadas, pudimos apreciar que la vida de las mujeres –y no solo en las áreas rurales– ha estado sometida a la voluntad e intereses patriarcales en el mundo doméstico; no les fue fácil encontrar presencias extradomésticas que atenuasen los mandatos del patriarcado. Desde niñas, se vieron inmersas en una dinámica que las hizo especialmente vulnerables. En la ciudad, el campo sigue siendo una referencia importante, y las generaciones urbanas recientes todavía experimentan la servidumbre como modo de relacionarse. La maternidad precoz atraviesa la crianza y la infancia de las



**IDENTIFICAMOS**  
la tendencia de las dirigentas a “empezar de cero”, a desconocer los avances de dirigencias anteriores; esto se relaciona con la cuestión del reconocimiento: no tenemos instituciones que nos ayuden a procesar la envidia”



mujeres migrantes en general, y muchas de las que se convierten en dirigentas y miembros de las organizaciones de mujeres la experimentaron en momentos muy especiales de sus vidas.

A la luz de lo señalado, fue particularmente significativo reparar en el desafío especial que representa para las dirigencias el integrar la vida cotidiana de las mujeres de base con el quehacer político, o lo que es lo mismo, para convertir sus dificultades en campos como la educación, salud o violencia –que sin duda tienen que ver con el funcionamiento de las instituciones públicas– en temas políticos, es decir, en convertir lo privado o doméstico en político.

### REPENSANDO EL ESTADO DESDE LAS MUJERES

El proceso de investigación en que estábamos inmersas demandaba también una reflexión sobre la naturaleza del Estado y los espacios públicos en el Perú. Esta reflexión fue planteada desde una perspectiva de género, la misma que considera que el poder, su ejercicio y su reparto se articulan con las relaciones entre hombres y mujeres como seres sexuados cuyos vínculos tienen que ver con las tensiones propias de la subordinación y la autonomía. En el análisis, también tomamos en cuenta la tradición de servidumbre, propia de sociedades como

la nuestra – jerárquicas y de raigambre colonial–, lo mismo que la división sexual del trabajo en lo que se concibe como trabajo doméstico y “no doméstico”.

Encontramos que las dirigentas y sus organizaciones interactúan con una burocracia que no deja de tener una percepción doméstica de la función de la mujer; los agentes del Estado siguen portándose como padres o hermanos, esto es, como parientes. Encontramos que la debilidad de las referencias extradomésticas en la vida de muchas mujeres ha sido a lo largo de la historia de nuestro país un gravísimo obstáculo, tanto para el desarrollo de una cultura pública moderna como para el ejercicio de nuestra autonomía.

Observamos que una reflexión sobre la autonomía de las mujeres debe considerar, por lo menos, dos aspectos de la naturaleza del Estado y de lo público: la separación del Estado de los lazos de parentesco y de las creencias religiosas. Cuando estos campos no están diferenciados de lo público, los derechos de las mujeres pueden verse afectados y constreñidos en su ejercicio. En el Perú, tenemos una Iglesia católica con mucha ascendencia sobre los grupos de poder y sobre los sectores populares; pero esta misma iglesia no tendría ese peso si sus intereses no coincidieran con las necesidades de los patriarcas domésticos.



Durante décadas, estos han delegado buena parte de sus responsabilidades en la Iglesia, sobre todo, en el terreno de la educación y el control de la sexualidad. Una de las consecuencias de esta situación es que los espacios públicos están impregnados de una racionalidad doméstica, que es muy proclive a la tutela de las mujeres y las trata como inferiores. En la esfera pública, pareciera ser mal visto que las mujeres se preocupen por ellas mismas; pareciera que solo pueden entrar en ella desde sus contornos domésticos. Ello marca fuertemente la actitud de las mujeres y su intervención en la escena pública.

Estas ideas orientaron nuestras reflexiones y nuestra manera de aproximarnos a

las relaciones entre las organizaciones de mujeres y el Estado. De alguna forma, puede decirse que desde la perspectiva de las mujeres y de la reivindicación de sus derechos se aprecia el peor ángulo de la estructura administrativa y estatal del Perú. Lamentablemente, también es posible afirmar que hay una identificación de las mujeres con el agresor; es decir, las mujeres hacen suya una opinión que viene del dominante en una relación de subordinación. Fue a partir de estas reflexiones que decidimos autodefinirnos, remontar una definición impuesta desde el poder y decir quiénes éramos. El autodefinirnos es una forma de ejercer el poder, de tener autoridad frente a nosotras mismas y ante los demás.



“ EN ESTE ESTABLECERSE [de los migrantes en la ciudad], las organizaciones de mujeres han sido protagonistas descollantes. Y en este reconocimiento, no hay un afán de idealización: lo que nos interesa es entender el significado de esa experiencia ”

### REFLEXIONES FINALES

El terreno en que se mueven las mujeres de las organizaciones populares es, por decir lo menos, pantanoso, en el sentido

de que las propuestas políticas relativas a los derechos que ellas promueven se entrampan al encontrarse con actitudes y respuestas que se desprenden del paternalismo.

El clientelaje es aún el cauce principal del acceso al poder entre los habitantes del Perú; y eso está siempre a corta distancia de la corrupción. Los mecanismos de fiscalización y transparencia en el uso público de los recursos del Estado encaran serias dificultades para fortalecerse; los índices de corrupción son rampantes. Los programas asistenciales, que encuentra un ambiente propicio cuando los estilos patrimoniales del manejo público están enraizados, tienden a alimentar las redes de clientelaje; en este contexto, los poderes personales y domésticos tienen un rango de acción mucho más dilatado. Estas características de la sociedad en que vivimos, sin duda, intervienen en el quehacer político de nosotras, las mujeres, y de nuestras organizaciones, y suponen desafíos particulares para el movimiento feminista también. Acabamos concluyendo que el clientelaje y el sistema de favores erosionan las prácticas solidarias de las mujeres organizadas.

Al respecto, uno de los ejes de atención de nuestra investigación colectiva fue analizar las posibilidades de construir vínculos horizontales y un liderazgo democrático en las organizaciones de mujeres. La rivalidad entre mujeres, siempre destructiva, y el ejercicio autoritario y poco transparente del poder dentro de las organizaciones fueron identificados

como dolencias del movimiento de mujeres. Asimismo, identificamos la tendencia de las dirigentas a “empezar de cero”, es decir, a desconocer los avances de dirigencias anteriores; esto se relaciona con la cuestión del reconocimiento: no tenemos instituciones que nos ayuden a procesar la envidia. Desconocer la experiencia acumulada tiene efectos negativos en la organización y, por ende, en el movimiento de mujeres; empezar de cero empobrece los logros de las mujeres y las aleja de sus metas. Encontramos que muchas mujeres valiosas y experimentadas en la política no son reconocidas por las organizaciones.

Por último, también recordamos y reconocimos el gran impacto positivo de las organizaciones en la sociedad. Ni el Estado ni los gobiernos locales se han distinguido por brindar a las poblaciones migrantes los recursos necesarios para una adaptación medianamente aceptable a la vida en la ciudad; casi siempre han sido los propios pobladores quienes han recurrido a formas propias de organización para satisfacer sus necesidades básicas. En este establecerse, las organizaciones de mujeres populares han sido protagonistas descollantes. Y en este reconocimiento, no hay un afán de idealización: lo que nos interesó a lo largo de todo el proceso fue compartir nuevas reflexiones sobre el significado de esa experiencia. ●



**VULNERABILIDAD Y  
GESTIÓN DE RIESGO**

# **EN LAS ZONAS ALTO- ANDINAS**

**LOS RETOS DE LA GESTIÓN DE  
RIESGO Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO  
CLIMÁTICO EN UNA DE LAS ZONAS  
MÁS VULNERABLES DEL PAÍS**

**Las comunidades altoandinas presentan una gran vulnerabilidad frente a los desastres y al cambio climático. Un nuevo marco legislativo encierra la promesa de generar cambios importantes desde el Estado en prevención y reducción de riesgos, en especial, en lo que respecta a la participación ciudadana y de los gobiernos locales. Su exitosa implementación, sin embargo, dependerá, entre otras cosas, de recoger experiencias de diversos actores, mejorar los sistemas de información existentes y precisar mejor las responsabilidades.**



**PEDRO FERRADAS**

Gerente del Programa de Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático de la Oficina para América Latina de Soluciones Prácticas (Practical Action)

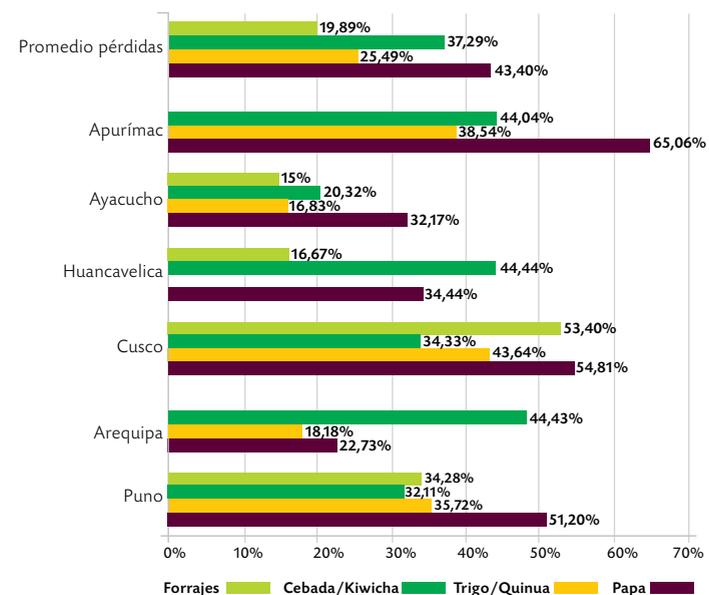
**A NUEVA LEGISLACIÓN** sobre desastres en el Perú, en particular, la ley de creación del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, tiene una perspectiva más integral que la anterior ley, Ley del Sistema Nacional de Defensa Civil. Ello, por un hecho simple, pero importante: ahora se parte del análisis de las causas de los desastres para buscar la prevención y reducción de riesgos, en lugar de buscar únicamente dar respuesta a las emergencias. Sus principios –plasmados en algunos de los artículos de la ley– consideran la participación ciudadana y de la sociedad civil como un aspecto fundamental de la prevención, y atribuyen un papel central a los gobiernos locales y regionales.

### EL CASO DEL SUR ANDINO

Lamentablemente, esto aún no es lo que está ocurriendo en zonas como el sur andino, donde si bien se vienen produciendo algunos cambios en las estrategias tradicionales frente a las emergencias, la participación de la población, la sociedad civil y los gobiernos locales en la gestión de riesgo es muy limitada. Las pérdidas recurrentes y significativas de capital humano, económico y social como consecuencia de las heladas, revela la vulnerabilidad de las poblaciones y de su limitada capacidad de adaptación al cambio climático –especialmente, si nos comparamos con otros países

### GRÁFICO 1

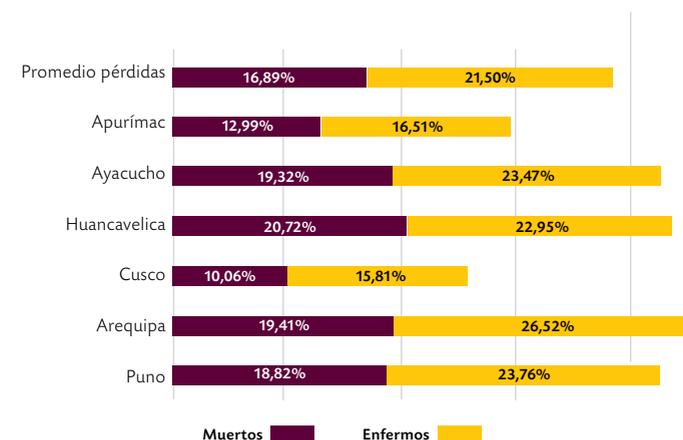
Impacto de las heladas en el año 2008 / pérdidas por cultivos y promedio



FUENTE: FAO

### GRÁFICO 2

Impacto de las heladas en el año 2008 / pérdidas y daños en ganadería



FUENTE: FAO

donde fenómenos climáticos similares no causan tales estragos. Según el historiador Peter Klaren, el 40% de la producción de las zonas altoandinas se pierde como consecuencia de los desastres relacionados con el clima.

Hasta el año 2000, las estadísticas gubernamentales no incluían desastres asociados a las heladas, debido, en parte, a la dificultad para obtener información; pero también, porque los criterios para la evaluación de daños tendían a soslayar las pérdidas en los medios de vida. Desde el año 2002 en adelante, ya se cuenta con información del impacto de las heladas que incluye el número de hectáreas, agrícolas afectadas. Sin embargo, para los años 2002 y 2004 (años

durante los cuales se produjeron heladas catastróficas), la información no incluye las pérdidas porcentuales a las que hace referencia Klaren.

En el año 2008 (otro año de heladas catastróficas), los registros de la FAO (ver gráficos 1 y 2) hacen referencia a los porcentajes de pérdida de cultivos como consecuencia de los eventos climáticos: se perdió el 19,89% de los pastos naturales por encima de los 3.500 m.s.n.m., que son el principal alimento de ovinos y camélidos; y entre el 25% y el 43,4% de los principales cultivos altoandinos. Además, en Apurímac, se perdió el 65,06% de la cosecha de papa. En cuando al ganado, los animales muertos o enfermos superaban el 29,5 % del total.



En el año 2013, las heladas afectaron nuevamente las regiones altas del centro y sur del país, y dejaron 83.444 personas afectadas por la pérdida de cultivos y más de 25.000 cabezas de ganado muerto, aunque, nuevamente, se carece de una evaluación de daños que tenga en cuenta el porcentaje de pérdidas.

El hecho de que la información esté disponible solo a partir del 2002, y que de ella se excluya reiteradamente los porcentajes de pérdida en relación con la propiedad, así como referencias al incremento de tales pérdidas relacionadas con las de años normales, constituye una limitación para evaluar y comparar los impactos de dichos fenómenos.

### DESASTRES Y CAMBIO CLIMÁTICO

La recurrencia de los desastres desencadenados por las heladas y su relación con el cambio climático requieren de las siguientes precisiones:

- La población vulnerable a las heladas en el Perú asciende, según el Institu-

to Nacional de Defensa Civil (Indeci), a 665.746 personas. Se trata, en su mayoría, de familias que se hallan en situación de pobreza o pobreza extrema, por lo que no tienen suficiente capacidad económica para su recuperación<sup>1</sup>; cuentan, sin embargo, con una experiencia práctica en climas extremos y un potencial organizativo insuficientemente desarrollado.

**ENTRE LA DIVERSIDAD de experiencias gubernamentales, destacamos los tambos, enmarcados en el Programa de Apoyo al Hábitat Rural y destinados a brindar, entre otras cosas, apoyo en respuesta inmediata ante situaciones de desastre**

- Como sugerimos al analizar la información existente sobre las heladas en el sur andino, se requiere precisar el incremento de las pérdidas con respecto a los años considerados normales<sup>2</sup>, así como estimar los porcentajes de pérdida de cosechas y animales.
- No debe atribuirse las afectaciones agropecuarias al cambio climático sin antes descartar otras posibles causas. Gustavo Valdivia<sup>3</sup> concluye en un estudio que, más que el cambio

1 Indeci, op.cit.

2 El Minagri, por ejemplo, estima en 30% las muertes de alpacas durante los friajes, pero no hay referencia a las pérdidas en periodos normales. Ver Presidencia de Consejo de Ministros (2012).

3 Valdivia et al. (2012).

climático, la disminución significativa de la crianza de las llamas era consecuencia de la parcelación de las tierras comunales, que había incidido en el agotamiento de las pasturas.

### LA PREPARACIÓN Y RESPUESTA ANTE LAS EMERGENCIAS

Las respuestas ante las emergencias desencadenadas por las heladas no suelen considerar las relaciones y diferencias al interior de las comunidades, ni su interacción con factores externos. Entre estas, podríamos señalar las relaciones de género y las intergeneracionales –las mismas que podrían implicar diferencias en el acceso de la ayuda humanitaria–; las desfavorables relaciones de los criadores de alpacas con el mercado, en beneficio de comerciantes y monopolios regionales; y los diferentes niveles de accesibilidad a mercados cercanos para sus productos o para comprar alimentos.

Un análisis de vulnerabilidad de las comunidades frente a las heladas, que tome en cuenta las relaciones y diferencias señaladas, así como la accesibilidad a los mercados, tiene el potencial de mejorar la evaluación de daños y necesidades –y, por tanto, de mejorar también las estrategias de respuesta.

Adicionalmente, la preparación y respuesta a las emergencias generadas por las he-

ladas y otros fenómenos climáticos extremos podría ser más adecuada si se toman en cuenta las siguientes propuestas:

1. La preparación debe ser dirigida prioritariamente a los gobiernos locales y líderes comunitarios.
2. Se debe propiciar mecanismos para evaluar la respuesta con participación de la población y las autoridades, tal como se hizo en un evento interregional organizado por el Indeci y los gobiernos regionales del sur andino en el año 2012, en Cusco. En este evento, algunas autoridades locales participantes propusieron que la construcción de cobertizos debería ser complementada con recomendaciones y asesoría para evitar el contagio de enfermedades entre los animales. Este es un ejemplo de cómo el conocimiento local puede alimentar tomas de decisiones más acertadas a otros niveles.
3. El gobierno central debe, en lo posible, entregar la ayuda o los recursos para tal fin con la debida anticipación a las autoridades regionales y locales, para que estas la distribuyan en coordinación con los líderes comunitarios en caso de ocurrencia de heladas u otros fenómenos que generen situaciones de desastre. Los almacenes para atender emergencias deben ser mejor abastecidos en las zonas más propen-

das al aislamiento y donde los desastres sean más recurrentes.

4. Debe estimarse el porcentaje de población afectada o damnificada que necesitará ser atendida, con el fin de evaluar adecuadamente las dimensiones de la respuesta.
5. A través de las plataformas de Defensa Civil, normadas por la nueva ley, se debe establecer mecanismos que permitan identificar, propiciar y contar con los recursos y capacidades de instituciones y empresas locales, las mismas que deben constituir parte de los planes de respuesta.

### DE LA EMERGENCIA AL ANÁLISIS DE RIESGO

La evaluación de los riesgos en las comunidades altoandinas deberían considerar no solo la posibilidad de ocurrencia de las heladas, sino también que:

- La vulnerabilidad ante las heladas está asociada con las condiciones de vida de una población y con su capacidad de recuperarse. Por ejemplo, el acceso a una vivienda segura y saludable; la calidad y cantidad adecuada de alimentación, la información y educación; las relaciones y organización comunitaria; el acceso a servicios básicos, incluidos los de respuesta a emergencias; y la transferencia de riesgos (seguro catastrófico).



#### SE SUGIERE

**precisar mejor las responsabilidades de las diferentes municipalidades del país, teniendo en cuenta que muchas de ellas no podrán cumplir con todas las exigencias legales del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo**



- La vulnerabilidad puede estar determinada en mayor o menor medida por diversas dinámicas socioeconómicas. Por ejemplo, la demanda de agua podría incrementarse debido a nuevas inversiones y generar una disminución del agua disponible para las personas, lo que las hace más vulnerable ante las sequías.
- El desconocimiento de prácticas preventivas y de control durante la campaña de “parición” determina la muerte de un porcentaje de las alpacas pequeñas en la ausencia de heladas –porcentaje que aumenta cuando estas ocurren.

### HACIA LA GESTIÓN DE RIESGOS

Durante los últimos veinticinco años, se han generado diversos mecanismos nacionales e internacionales orientados a la gestión del riesgo de desastres, los mismos que incluyen la prevención y reducción del riesgo en los procesos de desarrollo.

El Marco de Acción de Hyogo<sup>4</sup> incluye, entre sus prioridades, el fortalecimiento de la institucionalidad y de las capacidades, en particular, de los actores locales; el mayor conocimiento de los riesgos y su reducción; la reducción de las causas subyacentes referidas a los procesos y políticas de desarrollo; y la preparación

para responder a las emergencias. Una de las recomendaciones clave consignadas en el Marco de Acción es el contar con una estrategia para

fortalecer la resiliencia y, con ello, afrontar las diferentes amenazas que se presentan en un mismo territorio, en lugar de pretender afrontar cada una por separado.

En el Perú, desde el año 2011 y en el marco de la nueva legislación, se viene

implementando el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. Pero a pesar de los cambios institucionales y de las prioridades financieras, aún no se logra el avance deseado en los niveles locales, sobre todo, en las regiones más aisladas, como es el caso de las zonas altoandinas. Para lograr tal avance, se propone que la gestión de riesgos en las comunidades altoandinas sea una apuesta por un desarrollo inclusivo, en el que se fortalezcan condiciones y medios de vida.

Para ello, es preciso tomar en cuenta las experiencias tanto de instituciones privadas como estatales. En el caso de las experiencias desarrolladas por diversas ONG, merece destacarse:

- Evaluaciones participativas de riesgo en las que la población, autoridades y líderes locales identifican las medidas para reducirlos.
- Sistemas de alerta temprana accesibles a comunidades y gobiernos locales, como los implementados en Zurite y Espinar, en Cusco<sup>5</sup>.

- Mejoras en la calidad de las viviendas rurales, con la finalidad de hacerlas resistentes a los sismos, inundaciones y frío extremo (reconstrucción con viviendas de adobe mejorado, muros Trombe, etcétera).<sup>6</sup>
- Introducción y mejora de sistemas de riego. Esta tecnología permite reducir la intensidad del trabajo agropecuario y mejorar la productividad, con lo cual, por tanto, se mejoran también los ingresos que permiten a las familias recuperarse ante situaciones de desastre. Los pequeños reservorios ubicados en laderas para almacenar el agua de lluvia y distribuirla por gravedad permiten, además, contar con agua suficiente para asegurar la producción ante la variabilidad climática extrema.
- Construcción de almacenes de semillas, alimentos y medicinas naturales. Este es el caso de una experiencia en Áncash, donde fueron construidos sobre la base de la recuperación de conocimientos tradicionales relacionados con la

**“ LAS RESPUESTAS ante las emergencias desencadenadas por las heladas no suelen considerar la interacción de las comunidades con factores externos, como, por ejemplo, las desfavorables relaciones de los criadores de alpacas con comerciantes y monopolios regionales ”**

- No debe perderse de vista que la debilidad de las organizaciones, la pérdida de los conocimientos –tanto los ancestrales como los derivados de la experiencia– y el insuficiente acceso a recursos del Estado son determinantes en la vulnerabilidad.

<sup>4</sup> En el año 2004, se llevó a cabo una asamblea de Naciones Unidas en Hyogo, Japón, donde se tomaron acuerdos no vinculantes de los países participantes para contar con un marco de acción común orientado a la reducción de riesgo para el periodo 2005- 2015.

<sup>5</sup> En Zurite, se implementó un sistema de alerta temprana ante el riesgo de aludes que fue diseñado por los estudiantes de la Universidad de Cusco, en el marco de un proyecto de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático liderado por Soluciones Prácticas. En Espinar, se desarrolló una experiencia promovida por Oxfam e implementada por Soluciones Prácticas y la ONG Proyección, que incluyó diferentes tecnologías orientadas a reducir la vulnerabilidad de las mujeres, mediante el fortalecimiento de su organización; entre tales tecnologías, se contó con sistemas de alerta temprana, sistemas de almacenamiento de agua y riego tecnificado y muros Trombe.

<sup>6</sup> Un muro Trombe o muro Trombe-Michel es un muro o pared orientada al sol, construido con materiales que pueden acumular calor bajo el efecto de la masa térmica (piedra, hormigón, adobe o agua), combinado con un espacio de aire, una lámina de vidrio y ventilaciones que forman en conjunto un colector solar térmico. Su funcionamiento se basa en la diferencia de densidad del aire caliente y el aire frío, que provoca corrientes en una u otra dirección dependiendo de los huecos o tubos en las paredes. Estas corrientes de aire caliente o templado calientan o refrescan introduciendo o extrayendo el aire caliente del edificio o las habitaciones donde se instale.

alimentación y la curación en situaciones de sequía o heladas, así como con los medios para sembrar luego de tales fenómenos<sup>7</sup>.

- Construcción de invernaderos para proteger cultivos de autoconsumo ante la variabilidad climática extrema; también, destinar parcelas para diversificar y mejorar la dieta alimenticia en las comunidades, y con ello, la seguridad alimentaria.
- Capacitación de campesino a campesino, como es el caso de los *yachachiq* y *kamayocs*<sup>8</sup> en Cusco.
- Fortalecimiento de la organización comunitaria y de la participación de la sociedad civil a través de los Grupos Impulsores de Gestión de Riesgo (Grides)<sup>9</sup>.
- Monitoreo de las políticas de gestión de riesgo desde la perspectiva comunitaria y local (visión de primera línea)<sup>10</sup>.

Entre la diversidad de experiencias gubernamentales, destacamos los tambos<sup>11</sup>, enmarcados en el Programa de Apoyo al Hábitat Rural<sup>12</sup> y destinados a brindar apoyo a las viviendas rurales en la mejora de pisos, techos y soluciones sanitarias; de dotar de energía eléctrica alternativa y renovable; y de brindar capacitación en respuesta inmediata ante situaciones de desastre. La idea del programa es que el Estado se haga presente en las zonas más alejadas y brinde diferentes tipos de servicios a las comunidades –lo que representa un indudable avance.

### REFLEXIONES Y PROPUESTAS FINALES

En las páginas anteriores, hemos señalado los avances y limitaciones en la gestión del riesgo en el Perú, así como experiencias de adaptación al cambio climático en general y, en particular, en las zonas altoandinas. En las siguientes

líneas, formulamos algunas reflexiones y propuestas finales:

1. La principal razón para priorizar estrategias de adaptación al cambio climático en las comunidades altoandinas es su gran vulnerabilidad, la cual está determinada por las precarias condiciones de vida; el recurrente impacto de los desastres, que deteriora mucho más tales condiciones; y la gran dependencia de los medios de vida con respecto a la variabilidad climática, pues se carece de sistemas de riego y de una protección adecuada de las actividades agropecuarias. Es importante resaltar que los mercados locales también son altamente sensibles a las heladas e inundaciones.
2. El cambio climático hace más imprevisible la ocurrencia de fenómenos climáticos extremos en las comunidades altoandinas, y por tanto, se debe impulsar políticas de reducción de riesgo y no solo de respuesta ante las emergencias.
3. Durante los últimos años, se vienen desarrollando importantes iniciativas gubernamentales para incorporar la gestión de riesgo en los programas de desarrollo, pero ello no siempre se ve reflejado a nivel regional y municipal. Los cambios aún inconclusos en la legislación, así como la insuficiente articulación y complementariedad de los distintos actores del desarrollo, limitan los avances en la implementación de los procesos de gestión de

7 Proyecto "Nidos de Almacenamiento y Conservación de Alimentos", que promueve tecnología ancestral para conservar alimentos en situaciones de sequía, heladas o aluviones.

8 Dos modalidades diferentes de promotores campesinos que vienen sustituyendo a los promotores externos.

9 Los Grides parten del reconocimiento de que existen potencialidades y capacidades locales y subnacionales para la gestión del riesgo. Por ello, están constituidos por instituciones interesadas en incorporar la gestión de riesgo en sus actividades y en las políticas locales y regionales. Incluyen representantes de universidades, ONG, organizaciones gremiales y organismos públicos con presencia local. Durante los últimos años, se han constituido Grides en algunas regiones del sur andino, como en Cusco y Apurímac.

10 Visión de primera línea es un instrumento para monitorear los avances de las políticas de gestión de riesgo desde una perspectiva local y de sociedad civil. Este instrumento ha permitido elaborar informes de avance que luego son presentados a las autoridades e incorporados en los informes alternativos de Naciones Unidas en sus reuniones bianuales para monitorear el avance en la aplicación del Marco de Acción de Hyogo.

11 Los tambos (del quechua *tampu*) eran albergues y centros de acopio distribuidos a lo largo del Camino Inca cada 20 o 30 kilómetros; de este modo, en épocas de penuria climática o desastres, los tambos proveían materiales para la supervivencia a las aldeas más cercanas. Bajo el programa señalado, en enero de 2013, se habían construido 76 tambos y habían 101 en construcción en 15 departamentos.

12 Presidencia de Consejo de Ministros (2012).

**“**  
SEGÚN LA FAO,  
como consecuencia  
de los eventos  
climáticos, en el año  
2008, se perdió  
cerca del 20% de los  
pastos naturales por  
encima de los 3.500  
m. s. n. m., y entre el  
25% y 45% de los  
principales cultivos  
altoandinos **”**



riesgos, lo que es más evidente en las zonas altoandinas amenazadas por la variabilidad climática extrema.

4. Existen experiencias de adaptación y reducción de riesgos comunitarios de la sociedad civil y del Estado que deberían ser evaluadas y replicadas en las políticas nacionales. Entre estas, destacan las que reducen la vulnerabilidad mediante el fortalecimiento de los medios de vida, promueven la diversificación productiva y la seguridad alimentaria, posibilitan el acceso a viviendas seguras y saludables, fortalecen la participación de las comunidades, mejoran las relaciones de género y se orientan hacia la capacitación de las comunidades y sus autoridades.
5. Las plataformas regionales y locales constituyen un mecanismo clave para la participación de la sociedad civil y el fortalecimiento de las capacidades subnacionales, como ocurre con los Grides. Los Grides han venido apoyando los procesos de evaluación de los avances en la aplicación local del Marco de Acción de Hyogo, han revelado las dimensiones sociales de la vulnerabilidad, han facilitado la difusión de experiencias locales para la reducción del riesgo, han promovido la participación en los procesos de planificación y han permitido formular propuestas orientadas al fortalecimiento de la gestión local y subnacional del riesgo.
6. Se hace necesario incorporar un enfoque más inclusivo en la gestión de riesgo, que implique la priorización de las poblaciones de mayor vulnerabilidad al interior de las comunidades, y sobre todo, que promueva su participación en las decisiones para proteger su vida y sus medios de vida.
7. Se sugiere revisar los mecanismos e instrumentos de estimación de riesgo y evaluación de daños y necesidades, con el fin de adaptarlos a la realidad de las zonas altoandinas; así mismo, incluir en el análisis del riesgo la vulnerabilidad social y las capacidades y percepciones de las comunidades. La evaluación de daños y necesidades

debe tener en cuenta el porcentaje de la producción que se pierde y diferenciar las pérdidas que ocurren en años considerados “normales”.

8. Se propone priorizar el desarrollo de capacidades en las comunidades y gobiernos locales y regionales, teniendo en cuenta la experiencia de las instituciones con mayor trayectoria en gestión del riesgo y el potencial de las universidades.
9. Se sugiere precisar mejor las responsabilidades de las diferentes municipalidades del país, teniendo en cuenta que muchas de ellas no podrán cumplir con todas las exigencias legales del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, salvo que logren articularse o complementarse con las redes de municipalidades, con los diferentes actores de las cuencas hidrográficas y con las diversas instituciones locales y regionales, tanto públicas como privadas.
10. Se propone modificar la legislación municipal y regional vigente para incorporar la gestión del riesgo y definir mejor las responsabilidades y alcances de los gobiernos locales y regionales en dicha gestión, y no solo en la preparación y respuesta, tal como está ahora definido.
11. En el contexto de la evaluación de los avances del Marco de Acción de Hyogo y de planificación del periodo post 2015, no pueden estar excluidos los más vulnerables ni las estrategias para reducir el riesgo en la gestión del desarrollo. ●



## REFERENCIAS

- **COMUNIDAD ANDINA** (2009). “Cuando hiela: pérdidas históricas”. En Atlas de la Dinámicas del Territorio Andino: población y bienes expuestos a amenazas naturales. Caprade. Lima. Disponible en <[http://www.comunidadandina.org/predecan/atlasweb/chapters/cuando\\_hiela/4.html](http://www.comunidadandina.org/predecan/atlasweb/chapters/cuando_hiela/4.html)>.
- **FERRADAS, P.** (2012). *Riesgos de desastres y desarrollo*. Soluciones Prácticas. Lima.
- **ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN, FAO.** (2008). Análisis del impacto de los eventos fríos (friaje) del 2008 en la agricultura y ganadería alto andina en el Perú. FAO. Lima. Disponible en <[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/emergencias/docs/1\\_Peru\\_ESTUDIO\\_FINAL\\_FRIAJE\\_OCT\\_13\\_2008.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencias/docs/1_Peru_ESTUDIO_FINAL_FRIAJE_OCT_13_2008.pdf)>.
- **PRESIDENCIA DE CONSEJO DE MINISTROS – PCM.** (2012). *Plan Nacional de Intervención para Enfrentar los Efectos de la Temporada de Heladas y Friaje 2012*. PCM. Lima.
- **SOLUCIONES PRÁCTICAS.** (2011). “El Proyecto de Visión de Primera Línea”. En *Redes de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático*. Soluciones Prácticas, Oxfam, Grides y Christian AID. Lima. Pp. 47-50.
- **VALDIVIA, G.; CRUZ, M. Y DE LA TORRE C.** (2012). *Los desafíos de la adaptación al cambio climático en comunidades rurales altoandinas*. Oxfam y Soluciones Prácticas. Lima.



# **BOLSAS DE TRABAJO:**

**UNA HERRAMIENTA  
PARA CONSTRUIR  
EMPLEABILIDAD**

**LAS BOLSAS DE TRABAJO COBRAN  
UNA CRECIENTE IMPORTANCIA COMO  
INTERMEDIARIAS EN EL CADA VEZ MÁS  
EXIGENTE MERCADO LABORAL**

**Las bolsas de trabajo son herramientas claves para fomentar la inserción laboral de los grupos vulnerables, así como para conocer los avances y dificultades en este proceso. Pero ello supone el liderazgo del gobierno local para articular a todos los grupos de interés en el campo del empleo y la empleabilidad. Este esfuerzo -en el contexto actual de estabilidad económica y del llamado “bono demográfico”- tiene el potencial de aportar enormemente en generar inclusión social, disminuir las brechas existentes e impulsar el desarrollo local.**



**MIRTHA GARCÍA MARRUFFO**

Socióloga, Consultora en juventudes y empleabilidad

**E**XISTE UN CONSENSO GLOBAL sobre la necesidad de ser empleables para enfrentar un mercado laboral cada vez más exigente, competitivo y cambiante. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, la empleabilidad:

[...] abarca las calificaciones, los conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio [...] en diferentes períodos de su vida. Las personas son más empleables cuando han adquirido una educación y una formación de base amplia y calificaciones básicas y transferibles de alto nivel, incluidos el trabajo en equipo, la capacidad para resolver problemas, las tecnologías de la comunicación y la información, el conocimiento de idiomas, la comunicación y la capacidad para aprender a aprender, así como competencias para protegerse a sí mismos<sup>1</sup>.

Hagamos una revisión de las cifras sobre el empleo juvenil en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao. En el año 2010, más de 2,5 millones de jóvenes se encontraban en edad de trabajar; de todos ellos, el 92,3% estaba ocupado,

<sup>1</sup> OIT (2005).

mientras que el 7,7% estaba desocupado. En el Callao, el desempleo juvenil fue mayor, llegando al 10,9%<sup>2</sup>.

El subempleo es el problema principal. Predominan los empleos de baja productividad, sin acceso a la seguridad social, baja remuneración y alta rotación. En Lima y Callao, la principal ocupación de los y las jóvenes de 15 a 19 años es la de “trabajadores no calificados”, lo que incluye a peones, ambulantes y afines (35,9%), y refleja un precario ingreso al mercado laboral<sup>3</sup>.

Muchos jóvenes con educación superior laboran en una actividad distinta de la que estudiaron, debido a la “gran desarmonía entre oferta educativa y demanda laboral”, que no responde a los requerimientos actuales del crecimiento económico y las exigencias del desarrollo del país<sup>4</sup>.

Si el emprendimiento juvenil es la “actitud y aptitud, la iniciativa y el talento para los negocios y nuevos proyectos”<sup>5</sup>, en Lima Metropolitana y el Callao el 30,4% de los y las jóvenes de 15 a 29 años tiene en perspectiva iniciar un negocio o empresa para mejorar sus ingresos y ser indepen-

dientes. Lamentablemente, los recursos destinados a los servicios de capacitación y orientación para el emprendimiento son insuficientes.

Preocupan especialmente los y las jóvenes “ni-ni”, como se conoce a quienes ni estudian ni buscan trabajo y se encuentran en condición de inactividad (33% en Lima)<sup>6</sup>.

En este grupo de jóvenes, predominan las mujeres, muchas dedicadas a labores domésticas sin percibir remuneración, lo que afecta su independencia económica y su desarrollo<sup>7</sup>. En los varones, la condición de “ni-ni” los predispone a la frustración, desaliento e inclusive a conductas de riesgo: el 30% de los adolescentes infractores que participan del Servicio de Orientación al Adolescente (SOA), del Poder Judicial, provienen de Lima Norte<sup>8</sup>.

### LOS Y LAS JÓVENES: UN ACTOR ESTRATÉGICO

La juventud peruana cuenta con una entidad que protege sus derechos. La Secretaría Nacional de Juventudes (Senaju) tiene el mandato de formular y proponer políticas de Estado en materia de juven-

<sup>2</sup> MTPE (2010).  
<sup>3</sup> Senaju (2011).  
<sup>4</sup> Idel Vexler, “Educación Técnica: una prioridad”. Diario Correo, 13 de noviembre. Lima.  
<sup>5</sup> Senaju (2011).  
<sup>6</sup> MTPE (2010).  
<sup>7</sup> Minsa (2012).  
<sup>8</sup> Vicente Eguiguren Praeli, director del SOA, Poder Judicial, comunicación personal.

tud, que contribuyan al desarrollo integral de los jóvenes. También asesora al Ministerio de Educación en temas de empleabilidad, mejoramiento de la calidad de vida, inclusión social, participación y acceso a espacios en todos los ámbitos del desarrollo humano. Asimismo, promueve y supervisa programas de capacitación para el trabajo y emprendimiento para la empleabilidad, así como proyectos diversos para la resocialización y reinserción de los grupos en riesgo y/o abandono y población joven con discapacidad<sup>9</sup>. La Senaju ve al joven como: “un actor social estratégico –con derechos, capacidades y potencialidades– en los procesos de desarrollo, en la lucha contra la pobreza y la desigualdad social, y en la consolidación de la democracia”<sup>10</sup>.

La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, en su artículo 84, explicita las funciones de las municipalidades distritales en el desarrollo integral de las juventudes: “promover el desarrollo integral de la juventud para el logro de su bienestar físico, psicológico, social, moral y espiritual, así como su participación activa en la vida política, social, cultural y económica del gobierno local”. Un buen referente de la política de juventudes es el Proyecto Educativo Local de Independencia 2011-

9 Instructivo para el cumplimiento de las Políticas Nacionales en Materia de Juventud (D. S. N° 027-2007-PCM).

10 Ídem.

2021, que, por ejemplo, en su Objetivo 2, Resultado 3, plantea la formación técnica para los y las jóvenes. Empleabilidad y emprendimiento son parte del desarrollo integral de la juventud.

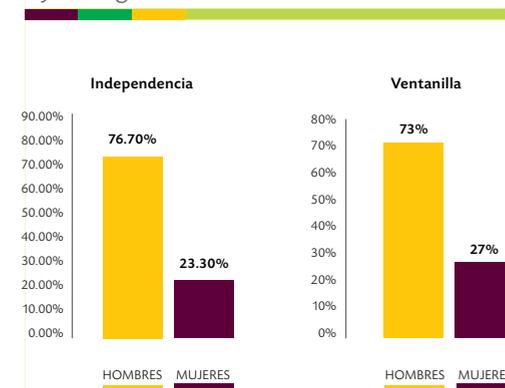
En este contexto, las bolsas de trabajo del Servicio Nacional del Empleo (Senep), del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, (MTPE) a través del programa RED CIL (Centro de Intermediación Laboral) ProEmpleo, tienen como propósito vincular de manera eficaz a los y las trabajadores/as que están en búsqueda de empleo y a las empresas que presentan vacantes y desean contratar personal. Sus funciones son la inscripción de postulantes en la bolsa de trabajo; selección y envío de postulantes a las empresas; y seguimiento en la colocación de postulantes y realización de talleres de asesoría para la búsqueda de empleo. Las bolsas de trabajo forman parte de una red nacional de oficinas descentralizadas y, por convenio establecido con las municipalidades –como en el caso de Independencia y Ventanilla–, funcionan en la Subgerencia de Desarrollo Económico Local.

### DOS BOLSAS BAJO LA LUPA

En el año 2013, se realizó un estudio sobre dos bolsas de trabajo ubicadas en Lima Norte: la Bolsa de Trabajo de la Municipalidad de Independencia y la Bolsa de Tra-

11 ALTERNATIVA (2013).

**GRÁFICO 1**  
Oferta según sexo



FUENTE: SENEP INDEPENDENCIA Y SENEP VENTANILLA, 2012.  
ELABORACIÓN: ALTERNATIVA 2013.

bajo de la Municipalidad de Ventanilla. El objetivo del estudio fue conocer el estado de ambas bolsas y comparar sus respectivas estrategias, con el fin de proponer sugerencias para mejorar el servicio<sup>11</sup>.

La metodología se basó en entrevistas semiestructuradas a los y las consultores laborales de las bolsas. Se tomó la información cuantitativa de la base de datos denominada SILNET (Sistema de Intermediación Laboral del Ministerio de Trabajo), que registra en cada bolsa a los usuarios (oferta), la demanda de las empresas y las colocaciones realizadas (en este caso, en el año 2012), y se procesó la información. Además, se entrevistó a representantes de empresas que utilizan los ser-



**PREOCUPAN**  
especialmente los y las jóvenes ‘ni-ni’, como se conoce a quienes ni estudian ni buscan trabajo: 33% en Lima. En este grupo de jóvenes predominan las mujeres, muchas dedicadas a labores domésticas sin percibir remuneración





vicios de las bolsas, así como a buscadores/as de empleo y a especialistas en los temas de derechos de las personas con discapacidad y jóvenes infractores<sup>12</sup>. Pasemos una rápida revista a los resultados cuantitativos del estudio.

### ¿QUIÉNES SON LOS Y LAS PRINCIPALES BUSCADORES/AS DE EMPLEO?

La Bolsa de Trabajo de Independencia atendió en el 2012 a un total de 5.796 buscadores/as de empleo, entre los que predominaban largamente los varones (4.443, lo que representa el 76,7%) frente a las mujeres (1.353, es decir, 23,3%). La situación en la Bolsa de Trabajo de Ventanilla es muy similar: de un total de 2.075 usuarios/as, los

y las principales buscadores/as fueron varones (1.514, o 73%), frente a 563 (27%) mujeres (ver gráfico 1).

### ¿QUÉ EDADES TIENEN?

En la Bolsa de Trabajo de Independencia, predominan los jóvenes de 18 a 29 años (60,23%). Pero el segmento de 18 a 24 años representa el 35,3% y albergaría a jóvenes que buscan su primer empleo formal. En cambio, el segmento de 30 a 45 años está compuesto por adultos con experiencia y familia. Los mayores de 46 años representan menos del 5% de los buscadores registrados en la bolsa. Respecto a las mujeres, del total de buscadoras de empleo, destacan las de 18 a 29 años

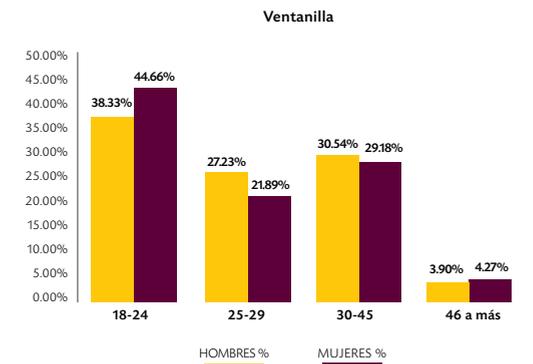
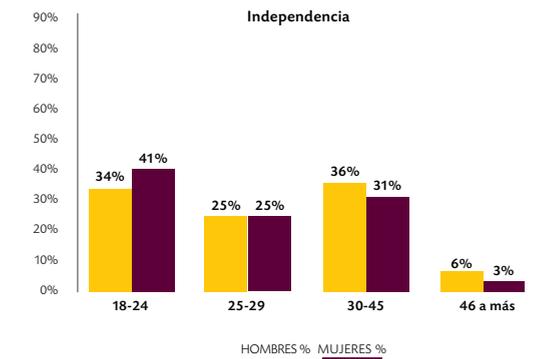
(66%); las jóvenes de 18 a 24 años son el 41%; las de 30 a 45 años, el 31%; y las mujeres mayores de 46 solo conforman el 3% del total de buscadoras de empleo.

Igualmente, en la Bolsa de Trabajo de Ventanilla, el 65,56% de los varones tiene entre 18 y 29 años, y el 38,33%, de 18 a 24 años. El segmento de 30 a 45 años alcanza el 30,54%, y solo el 3,9% es mayor de 46 años. Entre las mujeres, el 66,49% tiene de 18 a 29 años, y el 44,66% tiene de 18 a 24 años, mientras que el 29,18% tiene entre 30 y 45 años y el 4,27% es mayor de 46 años (ver gráfico 2).

### COLOCACIONES Y GÉNERO

Los hombres tienen también las mayores opciones de colocarse. Durante el año 2012, en Independencia, el 78,48% de los hombres obtuvo empleo y las mujeres, solo el 21,52%; en Ventanilla, en el mismo período, el 82,50% de varones consiguió un empleo, pero solo el 17,50% de las mujeres lo consiguió (ver cuadro 1).

**GRÁFICO 2**  
Oferta según género y rango de edad por distritos



FUENTE: SENEPI INDEPENDENCIA Y SENEPI VENTANILLA, 2012. ELABORACIÓN: ALTERNATIVA 2013.

**CUADRO 1**  
Colocaciones según género

#### CUADRO COMPARATIVO

Bolsa de trabajo	Total	Hombres	Mujeres
Independencia	925	726 (78,48%)	199 (21,52%)
Ventanilla	777	641 (82,50%)	136 (17,50%)

FUENTE: SENEPI INDEPENDENCIA Y SENEPI VENTANILLA, 2012. ELABORACIÓN: ALTERNATIVA 2013.

<sup>12</sup> Respecto al tema de derechos de las personas con discapacidad, se entrevistó a Bárbara Ventura (Premio Orden al Mérito 2012 Perú), y para el de adolescentes infractores, al Lic. Vicente Eguiguren Praeli (director del SOA, Poder Judicial). García (1991).

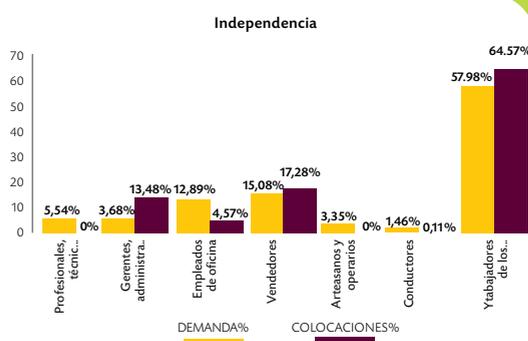
### DEMANDA Y COLOCACIONES

Las colocaciones tienen correspondencia con la demanda. En la Bolsa de Trabajo de Independencia, las empresas de-

mandaron principalmente trabajadores/as de servicios (57,98%), vendedores/as (15,08%) y empleados/as de oficina (12,89%), mientras que la demanda de profesionales y personal técnico, gerentes/as, artesanos/as, operarios/as y conductores/as bordeó apenas el 5%. Se cubrieron los puestos de trabajo en los rubros de servicios (64,57%), ventas (17,28%), y gerentes/as y administradores/as (13,48%). Los demás grupos ocupacionales alcanzaron menos del 5% y no hubo colocaciones de artesanos/as, operarios/as y conductores/as. El empleo característico en servicios es el de vigilancia particular, y la demanda y colocaciones expresan la dinámica económica del distrito de Independencia (ver gráfico 3).

#### GRÁFICO 3

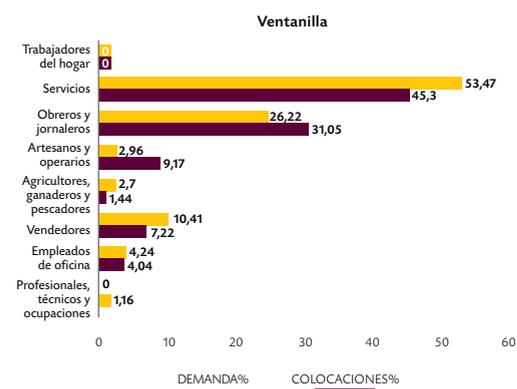
Demanda y colocaciones según grupos ocupacionales en el distrito de Independencia



FUENTE: SENEPE INDEPENDENCIA Y SENEPE VENTANILLA, 2012. ELABORACIÓN: ALTERNATIVA 2013.

#### GRÁFICO 4

Demanda y colocaciones según grupos ocupacionales en el distrito de Ventanilla



FUENTE: SENEPE VENTANILLA, 2012. ELABORACIÓN: ALTERNATIVA 2013.

En la Bolsa de Trabajo de Ventanilla, la tendencia es semejante, pero con ciertos matices. La principal demanda de las empresas es de servicios (45,63%), pero también de personal obrero (31,05%), artesanos (9,17%) y vendedores (7,22%); los demás grupos ocupacionales alcanzaron menos del 5%. Mientras que en la colocación de trabajadores y trabajadoras predominaron los siguientes rubros: los servicios alcanzaron el 53,47%; los obreros, el 26,22%; y las y los vendedores, el 10,41%. El personal de oficina y agricultura, ganadería y afines representó menos del 5% de las colocaciones; los y las profesionales,

técnicos/as y trabajadores/as del hogar no alcanzaron ninguna (ver gráfico 4).

### CARTERA DE EMPRESAS

La Bolsa de Trabajo de Independencia registró a 134 empresas de Lima Norte y otras zonas. Destacan las de servicios (más del 80%), resaltando los rubros de seguridad y telecomunicaciones, frente a las empresas industriales (14,18%) y de construcción (apenas el 0,75%). Esto se explica por las transformaciones ocurridas en Independencia, que ha pasado de ser un distrito predominantemente industrial a un centro financiero y comercial de Lima Norte. El rubro construcción tiene su propio mecanismo de captación de personal. La municipalidad, actualmente, no utiliza los servicios de la Bolsa.

En la Bolsa de Trabajo de Ventanilla, las principales empresas registradas son de alimentos (25,45%), servicios (21,47%) y seguridad (22,68%); también destacan las empresas de almacenamiento y logística, así como consultoras (empresas especializadas en selección de personal), con el 11,57% cada rubro. Este registro responde a la ubicación de la bolsa, cercana al puerto del Callao y a su zona industrial (ver gráfico 5).

### ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN

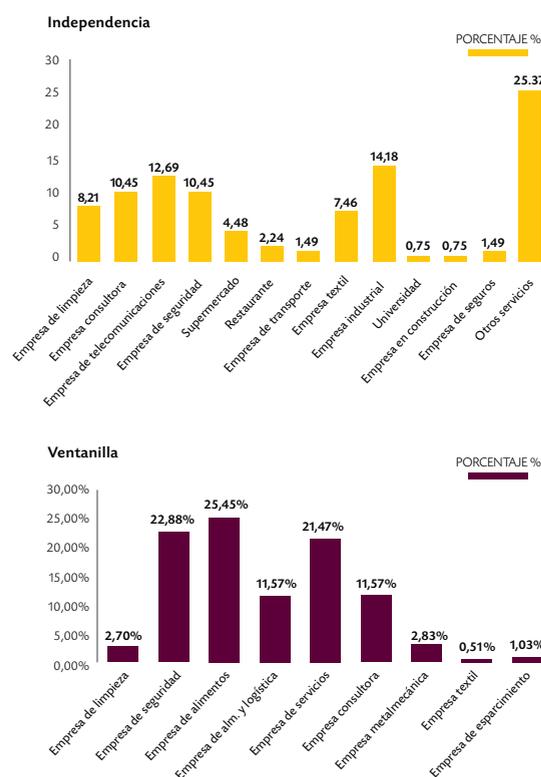
Las bolsas de trabajo estudiadas cumplen el protocolo de intermediación la-

boral previsto. Sin embargo, ante la dura realidad social y económica de Lima Norte, cabe preguntarse: ¿es suficiente el esfuerzo que realizan?

El principal rasgo de las bolsas de trabajo estudiadas es el predominio de empleos para los varones, mostrando una importante brecha de género. ¿Cómo ampliar las oportunidades laborales para las mujeres? Los y las jóvenes de 18 a 24 años conforman el grueso de la oferta de las bolsas de trabajo (un 40% en promedio). ¿De qué manera podría asesorarse a este grupo respecto a su primer empleo formal? Tomando en cuenta que los gobiernos locales son instituciones encargadas de generar condiciones para el desarrollo local, ¿qué rol podrían cumplir las bolsas de trabajo en el logro de ese objetivo?

Con relación al mercado laboral y la brecha educativa, ¿qué significa ser un o una joven de Lima Norte que egresa de la secundaria con una formación deficiente, una red de contactos limitada, con habilidades sociales probablemente poco desarrolladas y con la necesidad de trabajar, mientras que no cuenta con recursos para la educación superior? Tales jóvenes presentan una "baja empleabilidad" y se encuentran en condiciones de desventaja para competir -situación que puede cambiar mejorando su empleabilidad. ¿Qué retos significan la presencia de jóvenes de "baja empleabili-

**GRÁFICO 5**  
Empresas participantes por rubros



FUENTE: SENEP VENTANILLA, 2012.  
ELABORACIÓN: ALTERNATIVA 2013.

dad” para los talleres ABE (Asesoría para la Búsqueda de Empleo), que se dictan en solo una sesión al/a la usuario/a de la bolsa de trabajo, para la elaboración de la hoja de vida y la preparación para la entrevista?

Adicionalmente, no se cumple la legislación vigente que exige a las empresas contratar a personas con discapacidad

(PCD). Mientras que en los empresarios hay “barreras mentales”, entre los y las jóvenes con discapacidad predomina la baja calificación y la sobreprotección familiar; así, en general, tienen poca accesibilidad a los centros laborales. ¿Qué retos tendrían las bolsas de trabajo para la inserción laboral de PCD?

Por último, nos preguntamos por los y las adolescentes infractores/as que necesitan trabajar para su rehabilitación social. ¿Cómo pueden incluirlos/as las bolsas de trabajo?

### FORTALEZAS, DEBILIDADES Y OPORTUNIDADES

Identificamos como las fortalezas clave de las bolsas de trabajo estudiadas su pertenencia a la Gerencia de Desarrollo Económico y Local, su cartera de empresas formales, su ubicación céntrica y las actividades desarrolladas para asesorar a los y las adolescentes en la búsqueda de empleo y orientación vocacional. La Bolsa de Trabajo de Ventanilla tiene como una fortaleza particular el haber tomado la decisión de sistematizar la información del SILNET (base de datos del Sistema de Intermediación Laboral del MTPE). Decisión importante si consideramos que, por lo general, cada bolsa de trabajo ingresa la información del proceso de intermediación y la envía en forma virtual a la sede central del Ministerio. Sistematización

zar la información local es un paso adelante en el conocimiento del mercado laboral y de los buscadores de empleo, importante para la toma de decisiones. Por su parte, como fortaleza, la Bolsa de Trabajo de Independencia tiene un responsable que reúne experiencia en gestión y vocación de servicio.

Como debilidades comunes a ambas bolsas están la gestión, debido el cambio constante de gerentes y autoridades, y la débil coordinación con las autoridades, así como el carecer de una estrategia para la atención e inserción de los grupos vulnerables. Sería útil difundir la experiencia de voluntariado de la Bolsa de Trabajo de la Municipalidad de San Juan de Miraflores. Con relación a las PCD, ninguna de las dos bolsas de trabajo las registró: se necesita concertar con los y las empresarios/as sobre las potencialidades de las PCD.

La mayor oportunidad que representan las bolsas de trabajo es el constituir herramientas para “tomar el pulso” de la dinámica del mercado laboral y la empleabilidad, lo que resulta crucial para generar cambios.

### APUNTES PARA MEJORAR EL SERVICIO

Siendo la bolsa de trabajo el eje central de los servicios municipales de empleo, planteamos, en concordancia con las re-

comendaciones de la OIT, las políticas laborales y las políticas de juventudes, establecer consensos a nivel local con los actores involucrados en la empleabilidad, tales como escuelas, universidades, empresas y ONG, liderados por el gobierno local. Las bolsas deben ser inclusivas en cuanto a los grupos vulnerables, apoyando su inserción laboral y considerando:

- Fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales y las bolsas de trabajo.
- A las empresas con responsabilidad social hacia los grupos vulnerables.
- Una capacitación permanente de los responsables del servicio (alianzas público-privadas).
- Una alianza por la calidad educativa y “tolerancia cero” a la deserción escolar.
- La sistematización de la información del SILNET en cada bolsa.
- La incidencia política por los derechos laborales y la superación de la pobreza.

En el cuadro 2, se listan las principales sugerencias para los grupos vulnerables.

### RETO Y OPORTUNIDAD: ¿APROVECHAREMOS EL BONO DEMOGRÁFICO?

En la década de 1990, la expresión “presente viable”<sup>13</sup> resumía las expectativas de educación y trabajo de los y las jóvenes de sectores urbano-marginales en tiempos

13 García (1991).

de violencia política y medidas de ajuste estructural. Entonces, los y las jóvenes de menores recursos veían limitadas sus posibilidades de realizar sus metas y percibían el presente incierto y sombrío. Hoy, predomina la estabilidad económica y política del país, nuestra economía es una de las más dinámicas de la región y contamos con políticas laborales y de juventudes que conforman el marco para la protección de los derechos de los y las jóvenes.

¿Debemos apoyar el “presente viable” de la juventud? La tarea, hoy, es mayor; merece la atención de las autoridades y la sociedad, y una actuación coherente que involucra el espacio local. Nos encontramos ante el “bono demográfico”, como se conoce a aquella etapa de transición demográfica en la cual la población infantil se ha reducido sustancialmente en términos relativos (incluso en términos absolutos), mientras que aún no es muy acelera-

## CUADRO 2

Sugerencias para la inclusión laboral de los grupos vulnerables

Grupos vulnerables	¿Con quién se debe buscar una alianza la bolsa?	Descripción
Jóvenes de 18 a 24 que buscan su primer empleo formal	Empresas, voluntariado, CUNA MÁS.	Pasantías, ampliación de vacantes para mujeres, capacitación en el trabajo, empleos de verano, empleos part time; talleres ABE - seguimiento; guarderías para promover la inserción laboral de la mujer. Se sugiere que se planteen metas de atención de jóvenes de 18 a 24 años.
Jóvenes con discapacidad	“Trabajo Contigo, Empleo con Apoyo” (MTPE), empresas, familias, Omaped (Oficina Municipal de Atención a la Persona con Discapacidad).	Trabajo personalizado según perfiles de PCD inscritos; protocolo de atención, personal capacitado (lenguaje de señas, Braille); explorar alternativas (teletrabajo); accesibilidad (módulo atención especial). Se deberán plantear metas de atención y colocación de jóvenes con discapacidad.
Adolescentes Infractores	SOA Poder Judicial, empresas, ONG.	SOA provee relación de adolescentes. “Cuota de empleo” en las grandes obras de la ciudad; capacitación en el trabajo; servicios comunitarios; becas de capacitación, pasantías; seguimiento y acompañamiento personalizado. Se deberá fijar metas de atención y colocación de jóvenes infractores/as.
Escolares desiertos	UGEL, padres y madres de familia, municipalidad, organizaciones juveniles, universidades.	Talleres de orientación vocacional y empleabilidad en 4º y 5º de secundaria en los colegios; contenidos: riesgos de la deserción según género, “economía del cuidado”, introducción al emprendimiento; actividades lúdicas en las escuelas y municipalidad. Se deberán fijar metas de atención (número de colegios).

do el crecimiento de la población de mayor edad y, por lo tanto, la principal proporción se concentra en las edades activas (15 a 59 años). Nuestro país habría comenzado este período en el 2005, el cual se extendería por 42 años, aproximadamente, hasta el 2047.

Los beneficios del bono demográfico solo pueden capitalizarse mediante la adopción de políticas económicas y sociales adecuadas, fundamentalmente las encaminadas a ampliar las oportunidades educativas y de empleo productivo. Es necesario “realizar considerables inversiones en capital humano, principalmente en los jóvenes, y reducir la inseguridad, la precariedad y la informalidad típicas del mercado laboral”<sup>14</sup>.

Sería importante promover líneas de investigación orientadas a visibilizar a los y las jóvenes “ni-ni”. El acceso limitado de las mujeres jóvenes a los servicios de las bolsas de trabajo se debería a que una porción considerable se encuentra en sus hogares, realizando trabajos domésticos no remunerados, lo que plantea desafíos en cuanto a la difusión de los servicios laborales y a su incorporación al mercado laboral. La información que se genere contribuiría a mejorar la intervención de las bolsas de trabajo y demás actores involucrados en el desarrollo integral de las jóvenes. La invitación está hecha. ●



## REFERENCIAS

- **ALTERNATIVA.** Centro de Investigación Social y Educación Popular (N.D.). Estudio situacional de la Bolsa de Trabajo de la Municipalidad de Independencia y evaluación de la viabilidad de la estrategia en comparación con otras municipalidades. ALTERNATIVA y Oxfam Québec. Lima.
- **FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS – UNFPA.** (2012). El bono demográfico regional en el Perú. UNFPA y Programa Conjunto “Promoción del Empleo y el Emprendimiento de Jóvenes y Gestión de la Migración Laboral Internacional Juvenil”. Lima.
- **GARCÍA, M.** (1991). El presente viable. Expectativas de educación y trabajo de los jóvenes populares. El Perú del futuro: Responsabilidad de hoy. MPC y CEP. Lima.
- **MINISTERIO DE SALUD – MINSA.** (2011). Plan Multisectorial para la Prevención del Embarazo en Adolescentes 2012-2022. Minsa, UNFPA y AECID. Lima.
- **MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO – MTPE.** (2010). Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo 2010. MTPE – Dirección de Investigación Socio Económico Laboral. Lima.
- **ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO – OIT.** (2005). “Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 93ª reunión”. OIT. Ginebra. Disponible en <<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf>>.
- **SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD – Senaju.** (2010). Instructivo para el cumplimiento de las Políticas Nacionales en Materia de Juventud. D. S. N° 027-2007-PCM. SENAJU. Lima.
- **SECRETARÍA NACIONAL DE LA JUVENTUD – Senaju.** (2012). Primera Encuesta Nacional de la Juventud (ENAJUV 2011). SENAJU y FODM. Lima.



# COP 20: PERUQA MARK' APUWANCHIS\*

**EL DIFÍCIL CAMINO HACIA UN  
NUEVO ACUERDO CLIMÁTICO GLOBAL**

\* Expresión quechua que significa: "El Perú nos lleva en sus brazos".

**A medida que los catastróficos impactos del cambio climático global se hacen cada vez más evidentes, también se manifiesta más la incapacidad de las élites políticas mundiales para llegar a un acuerdo y tomar medidas eficaces. Este año, nuestro país será el epicentro de las negociaciones mundiales sobre el cambio climático, en un momento crítico y decisivo para el futuro del planeta.**



**ROCÍO VALDEAVELLANO**

Consultora social, integrante del Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático (MOCICC)

**N**O ES POCA COSA lo que está en juego en la vigésima Conferencia de las Partes (COP 20) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), que se realizará en Lima del 1 al 12 de diciembre próximo<sup>1</sup>.

Esta COP requiere avanzar con el texto preliminar del nuevo acuerdo climático que debe suscribirse en París, Francia, en el 2015 durante la COP 21. Mientras tanto, las tendencias en curso del calentamiento global nos colocan ante un escenario de extrema gravedad: la temperatura promedio de la atmósfera se elevaría en más de 2 °C a fines del presente siglo, lo que tendría consecuencias catastróficas para la humanidad y para todas las formas de vida en la Tierra<sup>2</sup>.

A pesar de ello, las negociaciones sobre cambio climático caminan lentamente, pareciendo ajenas al clamor de las poblaciones crecientemente impactadas por este fenómeno. La COP 19, desarrollada en Varsovia en diciembre del 2013, se inició en medio de un panorama de eventos meteorológicos extremos. El delegado de

Filipinas –país golpeado por el tifón Haiyán, el más fuerte en la historia del país, y que ha dejado 4.500 muertos, 11,8 millones de personas afectadas y 250.000 viviendas dañadas o destruidas<sup>3</sup>– se declaró en huelga de hambre en plena

sesión inaugural, como una manera de ejercer presión para acelerar la toma de decisiones<sup>4</sup>. Días después, un grupo de ONG y movimientos sociales presentes como observadores en la conferencia se retirarían de ésta expresando pública-

**CUADRO 1**

*Resultados de principales COP de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)*

AÑO Y LUGAR	Nº. DE COP	RESULTADOS
1997, Kioto (Japón)	3	Protocolo de Kioto: países del Anexo I se comprometen a la reducción de emisiones en 5% con relación a 1990, entre el 2008 y el 2012. Se establecen los denominados “mecanismos de desarrollo limpio” (MDL).
2007, Bali (Indonesia)	13	Plan de Acción de Bali: Grupo de Trabajo Especial de Cooperación a Largo Plazo. Se planteó que en la COP 15, debería tomarse un nuevo acuerdo vinculante que incluyera los aspectos de visión compartida, mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento.
2008, Poznam (Polonia)	14	Se crea el Fondo de Adaptación de la CMNUCC.
2009, Copenhague (Dinamarca)	15	Se frustró el nuevo acuerdo vinculante. Países desarrollados (PD): propuesta de financiación rápida por US\$ 30.000 millones y US\$ 100.000 millones para el 2020.
2010, Cancún (México)	16	Se retoma el Plan de Acción de Bali y el Grupo de Trabajo Especial de Cooperación a Largo Plazo.
2011, Durban (Sudáfrica)	17	Se crea el Fondo Verde para el Clima. Se crea el Mecanismo Tecnológico, que consta del Comité Ejecutivo de Tecnología y del Centro y Red de Tecnología del Clima. Se lanza la Plataforma de Durban: Grupo de Trabajo Especial para una Acción Reforzada; se acuerda que en el 2015 (COP 21, en París) debe aprobarse un nuevo instrumento jurídico para ser aplicado desde el 2020.
2012, Doha (Qatar)	18	2º Periodo de Kioto hasta el 2020, con pocos PD incluidos. Se crea el Mecanismo de Pérdidas y Daños.
2013, Varsovia (Polonia)	19	

<sup>3</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA), 13 de noviembre del 2013.  
<sup>4</sup> Martin Khor, “COP 19 opens in Warsaw amidst worsening climate situation”. Diario El País, 11 de noviembre del 2013.

## CUADRO 2

Subsidios al petróleo y a las energías renovables, 2012

Subsidios al petróleo	US\$ 544,000 millones
Subsidios a energías renovables	US\$ 100,000 millones

FUENTE: PROSPECTIVA ENERGÉTICA MUNDIAL, < WWW.WORLDENERGYOUTLOOK.ORG >, CITADO POR GERARDO HONTY EN AGENDA GLOBAL NRO. 142, THIRD WORLD NETWORK - DIARIO LA PRIMERA, LIMA, 29 DE NOVIEMBRE

mente su descontento ante la situación de las negociaciones<sup>5</sup>. Finalmente, la COP concluiría con el acuerdo de preparar las propuestas nacionales para la reducción de emisiones; con el compromiso de ocho países de aportar con US\$ 100 millones al Fondo de Adaptación; con el establecimiento de un mecanismo –aún sin precisar– referido a la compensación por pérdidas y daños ocasionados por el cambio climático; y con el financiamiento por parte de Estados Unidos, Noruega y el Reino Unido de US\$ 280 millones para el programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Evitada de Bosques (REDD+).

### PERSISTENCIA DEL PATRÓN PETRÓLEO

La urgencia de reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) nos remite a otra: la de un cambio de matriz energética. Para ello, será preciso transitar del patrón basado en la quema

de combustibles fósiles al basado en las energías renovables. De hecho, la Agencia Internacional de Energía (IEA, por sus siglas en inglés) ha señalado en sucesivos informes que la mayor parte del petróleo que permanece bajo suelo ya no debería extraerse si se quiere evitar las peores consecuencias del cambio climático.

Sin embargo, el mundo es actualmente testigo de una carrera hidrocarbúrfica nunca antes vista. Se busca petróleo por doquier: en la Antártida, en la Amazonía, en el fondo del mar, y lo hacen tanto empresas privadas como estatales<sup>6</sup>. A pesar de la necesidad de transitar hacia otra matriz energética, en el año 2012, el monto de los subsidios de los gobiernos a los combustibles fósiles era cinco veces mayor al destinado a las fuentes energéticas renovables (ver cuadro 2). Y según el último informe anual de la IEA, la generación de electricidad mundial crecerá en más de dos tercios hasta el

2035 –y su mayor fuente serán los combustibles fósiles<sup>7</sup>.

Además, las corporaciones multinacionales son responsables de un alto porcentaje de las emisiones de GEI. Según un estudio del Instituto de Responsabilidad del Clima, con base en Colorado, un reducido grupo de noventa empresas generó casi el 70% de las emisiones que han originado el calentamiento global<sup>8</sup>. Estas multinacionales no pueden permanecer ausentes en los espacios donde se toman las decisiones sobre los compromisos globales.

### HACIA UN NUEVO ACUERDO CLIMÁTICO

Las organizaciones de la sociedad civil global han venido demandando un nuevo acuerdo climático global a la altura de lo que la situación exige. Reconocidos expertos señalan que el mismo debería reunir cuatro características básicas<sup>9</sup>:

1. Ser amplio, es decir, suscrito por todas las partes. Estados Unidos nunca suscribió el primer periodo del Protocolo de Kioto, y Canadá, Rusia, Japón y Nueva Zelanda optaron por no participar en su segundo periodo, aprobado en la COP 18 en Doha.

5 Comunicado suscrito por Aksyon Klima Pilipinas, ActionAid, Bolivian Platform on Climate Change, Construyendo Puentes (Latin America), Friends of the Earth (Europe), GreenPeace, Ibon International, International Trade Union Confederation, LDC Watch, Oxfam International, Pan African Climate Justice Alliance, Peoples' Movement on Climate Change (Philippines), WWF.

6 Se ha producido durante los últimos años un alto incremento de las inversiones chinas en este rubro.

7 Gerardo Honty. "El triste mejor de los mundos posibles". En Agenda Global N° 142, Third World Network - Diario La Primera, 29 de noviembre 2013, Lima.

8 The Guardian, <www.theguardian.com/environment/2013/nov/20/90-companies-man-made-global-warming-emissions-climate-change>.

9 Rocío Valdeavellano. "El Perú en el camino del Acuerdo Climático Universal". En Agenda Global N° 129, Third World Network - Diario La Primera, 30 de agosto de 2013, Lima.

**AL PERÚ, LE HA tocado liderar el proceso que deberá llevar la COP 20 a buen puerto. Un desafío nacional de implicancia universal. La historia nos ha colocado ante la tarea de desentramar un proceso sumamente difícil, pero de importancia medular para la humanidad**



2. Ser ambicioso, lo que implica un compromiso de reducciones drásticas de emisiones de GEI de por lo menos 40% a 50% con relación a las emisiones de 1990, para el año 2020, y de más del doble para el año 2050, tomando en cuenta las advertencias señaladas por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés).
3. Ser justo, rigiéndose por el principio de “responsabilidades comunes, pero diferenciadas” de la Convención. Al respecto, los países industrializados no pueden evadir su responsabilidad principal como macroemisores históricos (causantes de la mayor proporción de los GEI depositados en la atmósfera y que han generado el calentamiento global). Pero las economías emergentes de hoy deben también comprometerse a reducciones proporcionales a su responsabilidad actual como emisores significativos. Un caso relevante es el de China, en el cual hay varias aristas que se deben tomar en cuenta. Se señala, por ejemplo, que no es adecuado considerar las emisiones totales de un país, sino sus emisiones per cápita, pues el consumo de energía de un ciudadano chino promedio es varias veces menor que el de un europeo o un norteamericano. Además, hay millones de personas en situación de pobreza en el

mundo que no acceden aún a un nivel de consumo de energía para una vida digna. Por último, más de un analista ha destacado cómo en una economía globalizada intervienen actores de diferentes países cuyas actividades de extracción, producción o consumo resultan funcionales a la vigencia del patrón energético dominante basado en la quema de combustibles fósiles.

4. Finalmente, ser vinculante, es decir, que tenga naturaleza obligatoria. Ello supone que cuente con mecanismos rigurosos de medición, revisión y verificación. Además, se agrega, el sistema, por una parte, debería establecer –y ser capaz de aplicar– sanciones adecuadas para los que no cumplan con sus compromisos, y promover, por otra parte, determinados incentivos para facilitar su aplicación.

Estas deseables características del nuevo acuerdo tienen, para los movimientos de la sociedad civil, implicancias específicas en cada uno de los temas de la agenda de las negociaciones en curso en las COP: mitigación, adaptación, tecnología, financiamiento y compensaciones por daños y pérdidas.

#### RETOS PARA LA CIUDADANÍA GLOBAL

Existen cuatro retos fundamentales que los movimientos ciudadanos deben encarar para que su acción sea eficaz y



“ LA MAYOR PARTE del petróleo que permanece bajo suelo ya no debería extraerse si se quiere evitar las peores consecuencias del cambio climático. Sin embargo, el mundo es actualmente testigo de una carrera hidrocarbúrfica nunca antes vista ”

“**LA COP 19 se inició en medio de un panorama de eventos meteorológicos extremos; días después, un grupo de ONG y movimientos sociales se retirarían de esta expresando públicamente su descontento ante la situación de las negociaciones**”

puedan afrontar las graves tendencias en curso del calentamiento global y el cambio climático.

### DEFENDER LA MULTILATERALIDAD

“Las acciones de muchos países ricos aquí en Varsovia están socavando directamente la propia Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), que es un importante proceso multilateral que debe tener éxito si queremos solucionar la crisis climática global”<sup>10</sup>, señalaron las ONG y movimientos sociales que se retiraron de la COP 19, expresando luego su voluntad de ir a Lima para continuar en la brega. La defensa de la CMNUCC y la prioridad de sus principios básicos como instrumento universal, multilateral, sobre intereses particulares o unilaterales, constituyen un importante desafío que debe ser encarado por la ciudadanía global.

### CONSTRUIR UNA ESTRATEGIA INTELIGENTE

Hace cuatro años, cuando fracasaba la COP15 en Copenhague, la voz de ciudadanos y ciudadanas de todos los continentes presentes en esta ciudad resonaba como un llamado ético ante el mundo y ante los tomadores de decisiones. Los di-

<sup>10</sup> Declaración de ONG y movimientos sociales al retirarse de la COP 19 en Varsovia.

### CUADRO 3

*Alianza Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC)*

PAÍSES QUE LA INTEGRAN	Panamá, Guatemala, Costa Rica, Colombia, Perú y Chile.
FECHA DE CREACIÓN	Diciembre 2012 (Doha, Qatar).
OBJETIVO	“Generar posiciones coordinadas, ambiciosas y que aporten al balance en las negociaciones multilaterales sobre cambio climático, considerando una visión coherente con el desarrollo resiliente y bajo en carbono, responsable con el medio ambiente y las futuras generaciones”. Adicionalmente, la AILAC busca impulsar propuestas innovadoras y viables para facilitar la implementación efectiva de la CMNUCC y la construcción de acuerdos sostenibles y de largo plazo, así como construir puentes entre los diferentes grupos de negociación, aumentando la confianza sur-sur y norte-sur, favoreciendo la creación de espacios propicios para el consenso.

PLANTEAMIENTOS (SUBMISSIONS) presentados en setiembre 2013 a la Plataforma de Durban de la CMNUCC sobre el nuevo acuerdo vinculante.

#### I. Sobre la estructura del nuevo acuerdo:

- Mitigación (incluyendo REDD+).
- Adaptación y pérdidas y daños.
- Medios de implementación.
- Transparencia de acción y apoyo.
- Mecanismo de conformidad. La COP 19 debería acordar el esquema para el texto del acuerdo que será trabajado en el 2014.

#### II. Sobre adaptación al cambio climático:

- Funcionamiento del Fondo Verde con asignaciones balanceadas para mitigación y adaptación, según lo aprobado en la COP 16.
- Incluir en la acción concreta:
  - Establecimiento de un marco de valoración de la adaptación, con metodologías comunes y monitoreo.
  - Apoyo reforzado financiero, técnico y científico a los países para realizar sus valoraciones.
  - Todas las partes deben desarrollar planes nacionales de adaptación, y el apoyo a estos se hará de acuerdo con sus diferentes condiciones y situaciones.
  - Establecer estructuras de apoyo para las partes que no son países menos desarrollados, sin socavar el que estos reciban cooperación internacional no reembolsable nueva y adicional.
  - Valoraciones de pérdidas y daños, con especial atención a aquellos generados por fenómenos graduales, y fortalecimiento de capacidades para encarar pérdidas no-económicas.

#### III. Medios de implementación:

Deben derivar de observaciones científicas. Considerar lo nacional, lo internacional y sus interacciones. Compromisos específicos para asegurar que la adaptación y la mitigación cumplan el objetivo de la Convención, asegurando la transparencia. Predictibilidad y escala como requisitos para la transición de patrones de inversión intensivos en carbono hacia patrones resilientes y bajos en carbono. El crecimiento de fondos asignados debe ser exponencial. Compromisos basados en los principios de equidad y de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, y las respectivas capacidades.

versos sectores de la sociedad civil tienen por delante el reto de redoblar y ampliar esta demanda ética fundamental. Requieren asimismo, diseñar una estrategia inteligente que les permita construir la fuerza capaz de hacerse escuchar y ejercer una influencia decisiva sobre los acuerdos políticos. Ello incluye identificar países, gru-

Se trata nada menos que de la supervivencia humana y de todas las formas de vida en la Tierra. A contrapelo de los “negacionistas”, que no quieren aceptar la realidad del calentamiento global y el cambio climático, la comunidad científica nos ha venido advirtiendo desde hace varias décadas sobre la gravedad de sus efectos,

afirmando su origen humano con mayores evidencias cada vez: 95% de probabilidad, según el Quinto Informe de Evaluación del IPCC,

difundido el 27 de setiembre pasado<sup>11</sup>. Si para salvar nuestra especie es indispensable reducir significativamente la quema de combustibles fósiles y, por tanto, transitar drásticamente y rápidamente del patrón petróleo a una nueva matriz energética, el acuerdo climático debe incluir en forma explícita ese compromiso. Entonces, sobre el “qué”, no hay negociación posible. Sí la hay sobre el “cómo”.

Es indispensable mucha creatividad para contribuir a generar las condiciones que hagan viable esta transición por parte de los actores económicos (empresas) y las economías nacionales. Por ejemplo, habría que establecer desincentivos e incen-

tivos factibles de implementar para reducir la extracción y el uso del petróleo como combustible fósil; promover iniciativas que sean apoyadas y/o reforzadas para la adopción de fuentes de energía alternativas; estimular la diversificación de aquellas economías basadas en la extracción/exportación de petróleo; y proponer alternativas aplicables para reducir la dependencia energética del petróleo en cada uno de los eslabones de la economía (producción, distribución y consumo).

### POR UN CAMBIO CIVILIZATORIO

La encrucijada en la que se encuentra la humanidad es la de un cambio civilizatorio. El paradigma occidental predominante se desarrolló atropellando la naturaleza y no respetando sus armonías y sus límites. La era del petróleo significó una revolución que trajo bienestar a una porción de la humanidad – excluyendo a buena parte de la misma de sus beneficios– y produjo extraordinarios avances tecnológicos. Pero no adivinó que estaba incubando una situación de emergencia planetaria<sup>12</sup>. Encararla en profundidad supone generar transformaciones significativas en la lógica de la economía, la sociedad, la política y la cultura. Implica reorientar nuestros estilos de vida cotidiana. No se trata solamente de un asunto de matriz energética o de soluciones tecnológicas, sino de adoptar una nueva forma de vivir, sostenible y solidaria. En ese horizonte, numerosas iniciativas en curso se

**LAS ORGANIZACIONES de la sociedad civil requieren diseñar una estrategia inteligente que les permita construir la fuerza capaz de hacerse escuchar y ejercer una influencia decisiva sobre los acuerdos políticos**

pos de países y otros actores claves que son o que se podrían considerar aliados en, por lo menos, algunos aspectos, estableciendo formas pertinentes de sumar esfuerzos. De igual manera, es necesario reconocer a aquellos cuyas posiciones e intereses se muestran claramente opuestos, precisando medidas para neutralizarlos. Esta perspectiva exigirá una amplia movilización mundial y desde cada país, levantando una plataforma común de propuestas específicas.

### DISCERNIR LO NEGOCIABLE DE LO NO NEGOCIABLE

Por cierto que lo que está en juego en el proceso de las COP no es “negociable”.



### REFERENCIAS

- **GORE A.** (2007). *Una verdad incómoda – La crisis planetaria del calentamiento global y cómo afrontarla*. Gedisa Editorial, Barcelona.
- **IBASE.** (2011). “Biocivilización para la sustentabilidad de la vida en el planeta”. Taller Internacional hacia la Conferencia Rio +20. Rio de Janeiro.
- **MINISTERIO DEL AMBIENTE.** (2010). *El Perú y el cambio climático. Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 2010*. Fondo Editorial del Minam. Lima.
- **PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE CAMBIO CLIMÁTICO – IPCC.** (2013). *Cambio climático 2013: La base de las ciencias físicas*. Contribución del Grupo de Trabajo I del IPCC al Quinto Informe de Evaluación.
- **PNUD.** (2007). *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad en un mundo dividido*. Madrid, Barcelona y México D.F.
- **PNUD.** (2013). *Informe sobre desarrollo humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: desafíos y respuestas para un futuro sostenible*. Lima.
- **UNIVERSIDAD DE CUENCA.** (2012). *Construyendo el buen vivir. I Encuentro Internacional del Programa de Cooperación Universitaria e Investigación Científica*. PYDLOS Ediciones. Cuenca.





**SI PARA SALVAR nuestra especie es indispensable transitar drásticamente y rápidamente del patrón petrolero a una nueva matriz energética, el acuerdo climático debe incluir en forma explícita ese compromiso**

nutren de la sabiduría ancestral del “buen vivir” y de diversas corrientes espirituales a lo largo de la historia, recogiendo sus enseñanzas para reinventarlas y aplicarlas con creatividad a la realidad del siglo XXI.

### EL PERÚ CAMINO A LA COP 20

Al Perú megadiverso y multicultural, altamente vulnerable al cambio climático y heredero de sabias tradiciones milenarias de relacionamiento con la naturaleza y de vida comunitaria –y cuya imagen exterior hoy se relaciona con el crecimiento económico, la gastronomía y Machu Picchu–, le ha tocado liderar el proceso que deberá llevar la COP 20 a buen puerto. Ello constituye un desafío nacional de implicancia universal. El proceso de las negociaciones climáticas internacionales

ha venido mostrando no solo lentitud, sino una falta de compromiso por parte de los grandes emisores históricos y actuales de gases de efecto invernadero. La historia nos ha colocado ante la tarea de desentramar un proceso sumamente difícil, pero de importancia medular para el conjunto de la humanidad.

Al gobierno peruano, como país anfitrión, le corresponde un rol facilitador y concertador. Al mismo tiempo, como integrante de la Alianza Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC), buscará, desde este grupo, articular posiciones hacia el nuevo acuerdo climático, teniendo la función de construir consensos para que la COP 20 culmine con un borrador con los contenidos básicos de este. En el cuadro

3 de la p. 121, se detalla la conformación de la AILAC, su objetivo y planteamientos.

El Gobierno ha declarado a la COP 20 de “interés nacional” y ha conformado el Grupo de Trabajo Multisectorial para hacerse cargo de dirigir y organizar sus actividades directas y conexas. La Dirección General de Cambio Climático del Ministerio del Ambiente (Minam) ha asumido la secretaría técnica de este, y se han creado tres grupos técnicos de trabajo: Negociaciones, Frente Público e Imagen y Comunicaciones. Asimismo, se nombró a un diplomático como Representante Especial para las negociaciones de cambio climático<sup>13</sup>. Actualmente, este equipo se encuentra terminando de diseñar la estrategia integral hacia la COP.

En lo que se refiere a las relaciones con la sociedad civil, el Grupo de Trabajo del Frente Público ha establecido diálogos con diversos sectores, priorizando los enlaces con el sector privado, las ONG, los pueblos indígenas, grupos de jóvenes, grupos de mujeres, la comunidad académica y otros. El Minam ha enfatizado la importancia del involucramiento de los actores no estatales (sector privado y sociedad civil) en el proceso hacia la COP.

Estado y sociedad están llamados a sumar esfuerzos. COP 20: Perucha mark'apuwanchis. Se impone la necesidad de un diálogo más fluido entre ambos. Los movimientos sociales y diversas organizaciones de la sociedad civil tienen por delante el reto de articularse de la manera más amplia posible, trabajando una plataforma de propuestas viables para la COP en coordinación con las redes internacionales. El proceso hacia la COP constituye una oportunidad para construir el vínculo entre la agenda climática global y la agenda climática interna (nacional, regional y local), logrando avances en las políticas públicas al respecto y desarrollando acciones de información, educación y movilización. El Grupo Perú COP 20, integrado por organizaciones de la sociedad civil peruana, es un espacio abierto en esa perspectiva. ●

- **VALDEAVELLANO, R.** (2013). “Cambio climático y territorio: desafíos y respuestas para un futuro sostenible”. Intervención en el panel de comentarios sobre el Informe del PNUD. Lima, 28 de noviembre del 2013.
- **WORLDWATCH INSTITUTE.** (2005). *La Consommation Assassine. State of the World 2004* du Worldwatch Institute, traduit de l'anglais (États-Unis) et adapté par Mohamed Larbi Bouguerra. Éditions Charles Léopold Mayer. Paris.
- **WORLDWATCH INSTITUTE.** (2010). *La situación del mundo 2010: cambio cultural. Del consumismo hacia la sostenibilidad.* Icaria Editorial. Barcelona.



**EL SIGILOSO  
CRECIMIENTO DE  
LA PALMA ACEITERA**

# **EN LA AMAZONÍA PERUANA**

**LA PALMA ACEITERA HA TRIPLICADO SU  
EXPANSIÓN EN LA SELVA DURANTE LA ÚLTIMA  
DÉCADA Y PODRÍA VOLVER A HACERLO EN  
LOS PRÓXIMOS AÑOS**

**El Perú se encuentra a puertas de un boom del desarrollo de la palma aceitera en la Amazonía. Lamentablemente, ni el Estado ni la sociedad civil le están prestando la debida atención al tema. Este artículo busca mostrar algunos posibles motores de esta expansión y sus potenciales impactos sociales y ambientales.**



**JUAN LUIS DAMMERT BELLO**

Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú, estudiante del Doctorado en Geografía en Clark University y consultor en temas socioambientales.

**L**A PALMA ACEITERA es un cultivo en rápido crecimiento en la Amazonía peruana. De acuerdo con el Plan Nacional de Palma Aceitera 2000-2010<sup>1</sup>, el área total acumulada hasta el año 2000 llegaba a 14.667 hectáreas sembradas. Actualmente, el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) estima que existen 50.000 hectáreas de palma aceitera sembradas en la Amazonía peruana. Un puñado de proyectos en trámite podría triplicar este número en el corto plazo.

En comparación con otros países amazónicos, la extensión de cultivos de palma aceitera en el Perú es aún marginal: Colombia tiene alrededor de 452.000 hectáreas; Ecuador, 280.000 y Brasil, 90.000. Si hacemos la comparación con los principales productores del sudeste asiático, la diferencia es aún mayor: Indonesia cuenta con 7,8 millones de hectáreas y Malasia, con 5 millones<sup>2</sup>. En estos dos últimos países, aproximadamente, la mitad de la expansión de la palma se ha realizado a costa de bosques naturales<sup>3</sup>. En Ecuador y Colombia, donde la producción no se ha centrado en la Amazonía, sino en otros valles de tierra caliente o en valles costeros, ha habido deforestación, pero también expansión de la palma sobre zonas ganaderas o agrícolas.

1 Minag 2001.  
2 Kongsager y Reenberg 2012, Pacheco 2012, Cifor 2013, entrevistas del autor a la Asociación Nacional de Cultivadores de Palma Aceitera de Ecuador (Ancupa) y a la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite de Colombia (Fedepalma).  
3 Kongsager y Reenberg 2012.

En todos estos países, el cultivo de la palma está creciendo aceleradamente. Los precios internacionales, aunque con vaivenes, se han incrementado de forma considerable durante la última década. La demanda de aceites vegetales (para alimentos y cosméticos) ha crecido a nivel mundial. A esto, hay que sumarle el nuevo mercado de biocombustibles (para el que la palma es el principal insumo), que si bien hoy es inferior al mercado de alimentos, es importante y tiene un alto potencial de expansión como alternativa a los combustibles fósiles<sup>4</sup>. La escasez de tierras en el sudeste asiático ha motivado a la industria a expandirse a otras regiones, lo cual explica en parte su crecimiento en África y América Latina<sup>5</sup>.

Según diferentes estudios, en la Amazonía peruana, hay un potencial biofísico para el desarrollo de este monocultivo, tanto por una creciente infraestructura de transporte, así como por una mayor disponibilidad de tierras aptas para este cultivo. El Perú es, además, deficitario en aceites vegetales y biodiesel, por lo que, internamente, una justificación para impulsar la palma aceitera es precisamente la necesidad de sustituir estas importaciones. Si a esto le añadimos un modelo económico bastante amigable con las grandes inversiones, la posibilidad de

4 Kongsager y Reenberg 2012, Butler y Laurence 2009.  
5 Butler y Laurence 2009.

generar puestos de trabajo en zonas rurales a través de grandes proyectos agroindustriales, la existencia de un marco legal nebuloso (como mostraremos más adelante) y la avidez de gobiernos regionales por atraer inversión, lo que tenemos es un conjunto de factores que hace parecer inevitable un desarrollo a gran escala de esta industria en el Perú.

### EXPANSIÓN DE LA PALMA ACEITERA EN EL PERÚ

La palma aceitera es el cultivo oleaginoso más importante del Perú. El primer emprendimiento empresarial para el desarrollo de la palma en el país fue el de la Empresa para el Desarrollo y la Explotación de la Palma Aceitera Sociedad Anónima – Emdepalma S. A., de propiedad del Estado, que se produjo a partir de 1973 (Minag 2001). A raíz del éxito inicial de Emdepalma en el Alto Huallaga, el Grupo Romero, a través de la creación de Palmas del Espino S. A. (Grupo Palmas), ingresó al negocio en 1979 en el fundo Palmawasi, en el distrito de Uchiza, Tocache, San Martín. Palmawasi es la zona de palma aceitera más importante del país, con alrededor de 12.000 hectáreas sembradas, además de plantas extractoras y refinadoras de biogás y de biodiesel funcionando<sup>6</sup>. Además de las actividades del Grupo Palmas, el sector ha tenido históricamente una presencia importante de asociaciones de

palmicultores que, con apoyo externo de organizaciones como Naciones Unidas, han desarrollado plantaciones y procesos de transformación a través de plantas tractoras. Tal es el caso, por ejemplo, del proyecto agroindustrial del Comité Central de Palmicultores de Ucayali - Cocepu y la planta en Neshuya, administrada por la empresa Oleaginosas Amazónicas S. A. (Olamsa), de propiedad del Cocepu<sup>7</sup>.

En el año 2007, el Grupo Palmas inició su segunda plantación en el valle del Shanusi, en la zona fronteriza entre San Martín y Loreto. Con alrededor de 10.000 hectáreas de palma aceitera sembrada, esta inversión suponía un salto en el ritmo de expansión de la palma, que había sido moderada desde sus inicios durante la década de 1970, en parte, por la violencia política en el Alto Huallaga. Pero actualmente, en el 2013, solo en el departamento de Loreto, el gobierno regional ha reconocido que existen más de 90.000 hectáreas en trámite (todavía sin los permisos necesarios para el inicio de operaciones) para la implementación de proyectos (ver tabla 1). En el departamento de Ucayali, por otra parte, hay identificados dos proyectos adicionales: “Siembra de 4.400 hectáreas de Palma Aceitera”, de Plantaciones de Ucayali S. A. C., y “Siembra de 3.000 hectáreas de Cultivo de Palma Aceitera”,

de Biodiesel Ucayali S. R. L.; aunque es muy probable que la lista sea mayor.

En el caso del proyecto Santa Cecilia / Plantaciones del Manítí, se trata de una misma área en disputa entre el Grupo Palmas y un nuevo actor económico en el sector, que está gestionando alrededor de 70.000 hectáreas en Loreto (proyectos 4 a 11 de la tabla 1). Este grupo económico, aparentemente vinculado con plantaciones de palma aceitera en Malasia<sup>8</sup>, ha constituido en el Perú trece empresas para desarrollar proyectos en Loreto y Ucayali.

En Loreto, una de estas empresas -Cacao del Perú Norte S. A. C., antes denominada Plantaciones de Loreto Sur S. A. C.- se ha visto involucrada en el 2013 en un escándalo por deforestación sin autorización del gobierno Regional en la zona de Tamshiyacu, como ha sido documentado por el diario La Región a lo largo del 2013 y como ha señalado IDL Reporteros. En el caso de Ucayali, las actividades de este grupo económico han generado también denuncias al director Regional de Agricultura por ventas irregulares de terrenos. La evolución de dos de estos proyectos en Ucayali se puede apreciar en la figura 1, en la que, a través de imágenes satelitales, podemos ver cómo, en un lapso de poco más de dos años, se deforestaron aproximadamente

**TABLA 1**

*Solicitudes para adjudicación a título oneroso de terrenos para la instalación de cultivos de palma aceitera en Loreto<sup>9</sup>*

Nº	TITULAR	PROYECTO	EXTENSIÓN	UBICACIÓN
1	Empresa Agrícola La Carmela S. A.	Proyecto Tierra Blanca	10.000 ha	Distrito de Sarayacu, provincia de Ucayali, región Loreto
2	Empresa Desarrollos Agroindustriales Sangamayoc S. A.	Santa Catalina	10.000 ha	Distrito de Sarayacu, provincia de Ucayali, región Loreto
3	Islandia Energy S. A.	Manítí	8.850 h	Distrito de Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
4	Palmas del Amazonas S. A. <sup>9</sup> / Plantaciones del Manítí S. A. C.	Santa Cecilia/ Plantaciones del Manítí	2.051 m <sup>2</sup> 6.676 ha	Distrito de Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
5	Plantaciones de Tamshiyacu	Plantaciones de Tamshiyacu	8.850 ha	Caserío Santa Cecilia, distrito de Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
6	Plantaciones del Perú Este S. A. C.	Plantaciones del Perú Este	10.000 ha	Carretera Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores - Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
7	Plantaciones de Loreto Este S. A. C.	Plantaciones de Loreto Este	10.000 ha	Carretera Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores - Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
8	Plantaciones de San Francisco S. A. C.	Plantaciones de San Francisco	10.000 ha	Quebrada Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores - Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
9	Plantaciones de Marin S. A. C.	Plantaciones de Marin	5.771 ha	Carretera Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores - Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
10	Plantaciones de Loreto Sur S. A. C.	Plantaciones de Loreto Sur	9.389 ha	Quebrada Tamshiyacu, distrito de Fernando Lores - Indiana, provincia de Maynas, región Loreto
11	Plantaciones de Loreto Sur S. A. C.	Instalación de cultivos bioenergéticos	10.000 ha	Sector Sapuena - Yaquerana, distrito de Jenaro Herrera, provincia de Requena, región Loreto

<sup>8</sup> Esta lista se basa en una carta de respuesta del Gobierno Regional de Loreto a una solicitud de información de la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (SPDE). La carta puede verse aquí: <http://www.biofuelobservatory.org/Documentos/Cartas/Loreto/Carta-046-2013-GRL-OTAIP-y-Oficio-472-2013-GRL-DRA-L-OPPA-078.pdf>.

<sup>9</sup> Palmas del Espino S. A. cedió su derecho en el presente procedimiento a Palmas del Amazonas.

<sup>10</sup> IDL Reporteros del 13 de setiembre de 2013.

11.000 hectáreas en las provincias de Coronel Portillo y Padre Abad. La llegada de este grupo económico –competencia del ya consolidado Grupo Palmas– indicaría el arribo al país del gran capital internacional en este negocio, sin representantes visibles, con permisos ambientales pendientes de ser revelados y en aparente alianza directa con gobiernos regionales.

### CRECIENTES IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

La figura 1 nos muestra con claridad que donde hubo bosque en septiembre de 2011, aunque intervenido, hoy ya no lo hay más. El terreno fue completamente talado para ser reemplazado por una plantación de palma aceitera. En términos ambientales, la pérdida de bosques asociada a la instalación de monocultivos tiene serios impactos en la biodiversidad: la flora y fauna no se restablecen plenamente en las plantaciones que reemplazan a los bosques, y además, hay riesgos de contaminación de cuerpos de agua por los agroquímicos y pesticidas utilizados para las operaciones agroindustriales; estos últimos pueden ser mitigados utilizando métodos de control biológico y manejo de efluentes. Asimismo, el establecimiento de las plantaciones en áreas donde se reemplaza el bosque, sobre todo primario, contribuye substancialmente a las emisio-

nes de efecto invernadero, y por ende al cambio climático<sup>11</sup>.

Un argumento común frente al problema de la deforestación es que la palma podría instalarse en zonas ya deforestadas, como ha sido el caso en algunas zonas de Ecuador y Colombia. Esto ocurre también en el Perú en ciertos proyectos, pero no es lo común en los proyectos de gran escala. Aunque para el año 2000 ya existían más de 7 millones de hectáreas deforestadas principalmente por la agricultura migratoria (9,3% de la Amazonía peruana), la evidencia apunta a que dichas áreas se encuentran dispersas y son distantes unas de otras, además de que suelen tener dueño. La tendencia de los proyectos de palma aceitera de gran escala más recientes ha sido instalarse en zonas con cobertura boscosa<sup>12</sup>.

En términos sociales, el impacto más característico está referido a los potenciales conflictos que genera la instalación de monocultivos de gran escala, referidos a la propiedad de la tierra. La instalación de proyectos agroindustriales en selva supone la propiedad de grandes extensiones de terreno y, en ocasiones, esto se superpone con tierras ocupadas por ciudadanos que ven frustradas sus aspiraciones de titulación por la aparición de



**“ UN ARGUMENTO extendido frente al problema de la deforestación es que la palma podría instalarse en zonas ya deforestadas, pero la evidencia apunta a que dichas áreas se encuentran dispersas y suelen tener dueño. La tendencia es a instalarse en zonas con cobertura boscosa ”**

la nueva empresa de palma, independientemente de que hayan iniciado o no el trámite para la formalización y titulación. Otra dinámica es la aparición de traficantes de tierras al interior y en los márgenes del monocultivo, en la lógica de entablar una negociación con la empresa para vender las áreas ocupadas o recibir una compensación para su desalojo; o en la perspectiva de que la zona mejorará por la instalación de servicios para la empresa, y que de esta manera las áreas circundantes incrementarán su valor. Así, la deforestación no solo es ocasionada por el monocultivo en sí, sino por las dinámicas que se generan alrededor<sup>13</sup>.

Con la entrega de tierras a grandes empresas, los colonos de las zonas cercanas a los proyectos se ven presionados (sobre todo, aquellos que no logran acceder a la tierra o son desplazados) a ser trabajadores asalariados de las plantaciones agrícolas. Esto supone una dinámica social y económica fundamentalmente diferente de la del minifundio, para bien o para mal. Pero ocurre que también los minifundios se dedican a la siembra de palma aceitera, y la empresa sirve como un centro de acopio de la producción. Hay ejemplos de este tipo de esquemas operando para el beneficio de las comunidades aledañas,

11 Dammert et al. 2012.  
12 Gutiérrez-Vélez et al. 2011.

13 Dammert et al. 2012.

como es el caso de la asociación José Carlos Mariátegui, en los límites de Pal-mawasi.

### AGENDA DE TRABAJO

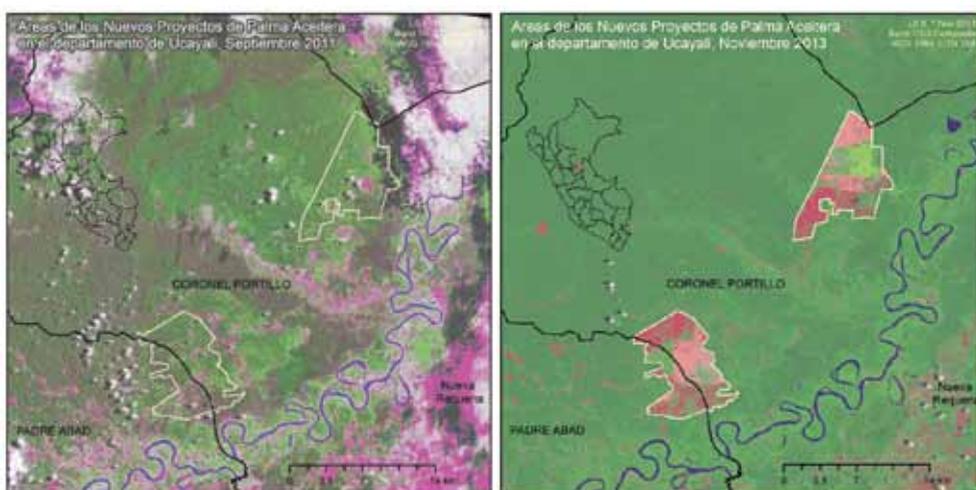
¿Cómo es posible -legalmente hablan-do- que se vendan bosques naturales para convertirlos en plantaciones agroin-dustriales? De acuerdo con el ordena-miento legal peruano, la única forma de hacerlo es acreditar, mediante un estudio de suelos, que las tierras son aptas para cultivos permanentes, cultivos en limpio o pastos. Ello permite aplicar las normas sobre acceso a la tierra agrícola, ya que las normas forestales no permiten la ven-ta de tierras de aptitud forestal con o sin superficie boscosa. Existe un procedi-

miento a través de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (Decreto Legislativo N° 653) para la adjudicación a título oneroso de predios rústicos, mediante compraventa entre una persona natural o jurídica y el Estado. Para los casos de zonas boscosas, la le-gislación forestal y ambiental impone una serie de requisitos para el cambio de uso de suelos: estudio de suelos que acredite que las tierras son de capacidad de uso mayor agrario y no forestal, obligación de conservar 30% de la zona boscosa del predio, estudio de impacto ambiental (EIA), solicitud de cambio de uso de sue-los aprobada, entre otros. En la mayoría de casos relativos al cultivo de palma, los proyectos se tramitan en tierras que

han sido categorizadas como forestales. Al no haber un mapa de clasificación de sue-los detallado y vinculante, los proyectos requieren un estudio de suelos específico. Dichos estudios suelen determinar que las tierras que se presumían forestales son, en realidad, aptas para cultivos permanentes, cultivos en limpio o pastos.

Ante este panorama, un primer punto de agenda debe ser clarificar (y sincerar) el marco legal que permite el desarrollo de este tipo de proyectos. En la práctica, los bosques no están protegidos frente a es-tas iniciativas. De acuerdo con algunas in-terpretaciones ambientalistas, todos estos proyectos se basan en la ilegalidad, ya que no es posible, de acuerdo con la Ley Fores-tal vigente, deforestar bosques para con-vertirlos en plantaciones agrícolas -excepto en aquellas tierras que tienen capacidad de uso mayor agrícola. Esta capacidad es de-terminada por un estudio de suelos encar-gado por la empresa. Las empresas realizan estudios de suelos que determinan que es posible hacer agricultura en estas zonas, precisamente porque, en efecto, es posible hacer agricultura con la tecnología adecua-da; de lo contrario, estas no invertirían en las zonas escogidas. Pero con este mecanismo se desvirtúa el espíritu de la ley: darle priori-dad al desarrollo con el bosque en pie. Sin embargo, más allá de clarificar el marco le-gal, los casos que han incurrido en evidentes ilegalidades deben ser duramente sanciona-

**FIGURA 1**  
Evolución nuevos proyectos de palma aceitera en Coronel Portillo y Padre Abad, Ucayali, 2011-2013



FUENTE: NICHOLAS GUBA



### REFERENCIAS

- **BUTLER, R.** "Amazon palm oil: Palm oil industry moves into the Amazon rainforest", *mongabay.com* July 9, 2008. Disponible en <[http://news.mongabay.com/2008/0709-amazon\\_palm\\_oil.html#PTgeGFHQrctac1s1.99](http://news.mongabay.com/2008/0709-amazon_palm_oil.html#PTgeGFHQrctac1s1.99)>.
- **BUTLER, R.A. Y LAURANCE, W. F.** "Is oil palm the next emerging threat to the Amazon?", *Tropical Conservation Science* Vol.2 (1):1-10. 2009. Disponible en <[www.tropicalconservationscience.org](http://www.tropicalconservationscience.org)>.
- **CIFOR. FACT FILE** - Indonesia world leader in palm oil production. *Forest news. A blog by the Center of International Forest Research.* <<http://blog.cifor.org/17798/fact-file-indonesia-world-leader-in-palm-oil-production#.Una1yPmsiSp>>. Revisado el 8 de julio de 2013.
- **DAMMERT, J. L., C. CÁRDENAS Y E. CANZIANI.** "Potenciales impactos del establecimiento de cultivos de palma aceitera en el departamento de Loreto". En *Cuaderno de Investigación 8*. Lima, SPDA, 2012. Disponible en: <[http://www.spda.org.pe/\\_data/publicacion/20120702103530\\_Palma%20Aceitera%20FINAL.pdf](http://www.spda.org.pe/_data/publicacion/20120702103530_Palma%20Aceitera%20FINAL.pdf)>.
- **DOUROJEANNI, M., BARANDIARÁN A. Y D. DOUROJEANNI. AMAZONÍA PERUANA EN 2021.** Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro? (2009). Lima, DAR, ICCA, Pronaturaleza, SPDA.
- **GUTIÉRREZ-VÉLEZ, V. H., R. DEFRIES, M. PINEDO-VÁSQUEZ, M. URIARTE, C. PADOCH, W. BAETHGEN, K. FERNÁNDEZ Y Y. LIM.** "High-yield oil palm expansion spares land at the expense of forests in the Peruvian Amazon". En *Environmental Research Letters*. 6 (2011) 044029 (5 pp).



dos y, en ningún caso, se debe permitir la regularización ex post de la deforestación.

Mención aparte merece el proceso de descentralización. Con este proceso, los gobiernos regionales son responsables de la aprobación de los proyectos agroindustriales que impliquen cambio de uso de suelos, y el Minagri, en teoría, opina sobre los estudios de suelos y aprueba los EIA. Sin embargo, el procedimiento y la secuencia del mismo no están del todo claros, y el seguimiento del Minagri a los proyectos es escaso, mientras que hay gobiernos regionales (como los de Ucayali y Loreto) bastante interesados en promover este tipo de proyectos. Con la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (N° 29763), se incluyen los requisitos de concordancia con la Zonificación Ecológica Económica de nivel meso o superior y una opinión vinculante del Ministerio del Ambiente (Minam) para el cambio de uso de suelos; pero esta ley, aprobada en julio de 2011, al momento de escribir estas líneas aún no estaba reglamentada ni vigente.

Al respecto, un monitoreo constante a la promoción de estos proyectos es fundamental para incidir en que se realicen de acuerdo con la ley y con las mínimas afectaciones posibles a los ciudadanos de las zonas de los proyectos y el medio ambiente. Esto requiere un trabajo cercano con los gobiernos regionales y también incidencia para involucrar a un Minagri pasivo frente al tema (a pesar de ser el ente a cargo del

patrimonio forestal) y un Minam que, actualmente, no forma parte del procedimiento. El objetivo debe ser, por un lado, evitar que estos proyectos abran nuevos frentes de deforestación, sino que se ubiquen dentro de la frontera agrícola, o donde esta ya se viene expandiendo; y por otro lado, fomentar la articulación entre grandes proyectos y asociaciones de productores para que esta industria genere oportunidades de desarrollo rural, más allá de oportunidades laborales al interior de las plantaciones.

Finalmente, un punto de agenda de carácter general es aumentar el involucramiento de la sociedad civil, de académicos y de medios de comunicación en el seguimiento a este proceso. La expansión de la palma aceitera en la Amazonía ha ido generando, aunque de forma incipiente, la reacción de grupos ambientalistas y defensores de derechos humanos que denuncian, legalmente y ante los medios, las irregularidades que vienen ocurriendo e intentan generar una participación más decidida del Estado. Pero lo cierto es que la expansión de la palma aceitera no ha sido hasta la fecha un tema central en la discusión pública sobre el desarrollo de la Amazonía peruana. Temas como, por ejemplo, la minería ilegal en Madre de Dios, la contaminación petrolera en la cuenca del Pastaza y la discusión sobre la afectación a pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial (PIAVCI) en la zona de expansión del proyecto Camisea –todos temas de importancia– han sido mucho

más discutidos que la expansión de la palma durante los últimos años.

Las nuevas dinámicas en el sector requieren acciones más decididas del Estado y la sociedad civil. Sería una lástima que en el 2014, año en que se realizará en Lima la Vigésima Conferencia de las Partes (COP 20) de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la falta de voluntad y/o capacidad del Estado para regular la expansión de la palma sea utilizada para acusar al Perú de no proteger sus bosques mientras intenta impulsar un acuerdo climático a nivel mundial. ●

- **IDL REPORTEROS.** Los comebosques. Disponible en <<http://idl-reporteros.pe/2013/09/13/los-comebosques/>>. Publicado el 13 de septiembre de 2013.
- **KILLEEN, T.** (2007). Una tormenta perfecta en la Amazonia. Desarrollo y conservación en el contexto de la iniciativa para la Integración de la infraestructura regional sudamericana (IIRSA). En *Advances in Applied Biodiversity Science, Número 7*. Arlington, Conservation International.
- **KONGSAGER, R. Y A. REENBERG.** (2012). Contemporary land-use transitions: The global oil palm expansion. En *GLP Report N° 4*. GLP-IPO, Copenhagen.
- **MINAG.** (2001). *Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera 2000-2010*. Lima, Minag.
- **PACHECO, P.** (2012). "Soybean and oil palm expansion in South America. A review of main trends and implications". *Working Paper 90*. CIFOR, Bogor, Indonesia, 2012.



**DE ACUERDO con algunas interpretaciones ambientalistas, todos estos proyectos se basan en la ilegalidad, ya que no es posible, de acuerdo con ley, deforestar bosques para convertirlos en plantaciones agrícolas excepto en aquellas tierras que tienen capacidad de uso mayor agrícola**





**OXFAM**

# Oxfam

¿quiénes  
somos y qué  
hacemos?

## **BUSCANDO EL CAMBIO:**

APUESTAS PARA  
UN PERÚ MÁS  
INCLUSIVO

INFORME ANUAL PERÚ  
2013 / 2014



# OXFAM

EN EL

# MUNDO

**El arte de alimentar: cultivar.** Intervención desarrollada por activistas de la campaña Crece en Perú en el marco de la Feria Gastronómica Mistura. A partir de los trazos de Alberto Lama, cerca de cuatro mil personas pintaron once murales que representan distintos momentos del ciclo de producción agrícola.

**UNA DE CADA TRES PERSONAS** en el mundo vive en la pobreza. Oxfam está decidida a cambiar esto movilizan- do el poder de las personas contra la pobreza.

Oxfam es una confederación internacional in- tegrada por diecisiete organizaciones no guber- namentales independientes que trabajan para eliminar la pobreza y la injusticia en el mundo

En todo lo que hacemos desde Oxfam, tra- bajamos creando alianzas con otras organiza- ciones y junto a mujeres y hombres en situacón de vulnerabilidad, para acabar con las injusticias que provocan pobreza.

El nombre "Oxfam" proviene del Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre, fundado en Gran Bretaña en 1942. En el interior de este comitè, un grupo de ciudadanos desarrolló cam- pañas durante la Segunda Guerra Mundial para que los barcos del bloque aliado llevaran alimentos a las mujeres y niños de Grecia, país ocupado en ese entonces por el bloque enemigo.

En la actualidad, las diecisiete organizacio- nes que componen la confederación suman esfuerzos para lograr su misión: encontrar so- luciones definitivas a la pobreza, el sufrimiento y la injusticia en el mundo. Tomando en cuenta que muchas de las causas de la pobreza son de carácter global, se trabaja bajo la premisa de que un esfuerzo colectivo que traspase fronteras lo- grará un impacto sustancialmente mayor.

Oxfam se ha convertido en una organización mundial líder en ayuda humanitaria en emer- gencias, proporcionando apoyo inmediato a las personas afectadas por catástrofes naturales o conflictos, y poniendo en marcha programas de

desarrollo a largo plazo en comunidades vulne- rables. Asimismo, a través de campañas globa- les, busca garantizar el acceso de las poblacio- nes a recursos vitales como agua, alimentos y tierra, y que se destinen más recursos a la pe- queña agricultura y a iniciativas de adaptación al cambio climático.

## LAS METAS DE OXFAM

Una de las metas de Oxfam es hacer com- prender que la justicia económica y social son elementos esenciales de cara a un verdadero desarrollo sostenible. En esa línea, sumamos esfuerzos con unas 3.000 organizaciones lo- cales en más de 100 países, con la intención de influir en quienes tienen capacidad de decisión, y así lograr que se generen políticas y prácticas que pongan fin a la pobreza y a la injusticia.

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

Las diecisiete organizaciones que forman parte de Oxfam tienen sus sedes en Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña (Reino Unido), Holanda, Hong Kong (China), Irlanda, Méxi- co, Nueva Zelanda, Quebec (Canadá), Japón, Francia y la India. El secretariado de Oxfam tie- ne sede en Oxford, Reino Unido, y desde allí se coordina con las oficinas de incidencia política, que se encuentran en Washington DC, Nueva York, Bruselas y Ginebra. ●



# OXFAM

## EN EL

# PERÚ

**El arte de alimentar: nutrir.** Intervención desarrollada por activistas de la campaña Crece en Perú en el marco de la Feria Gastronómica Mistura. A partir de los trazos de Alberto Lama, cerca de cuatro mil personas pintaron once murales que representan distintos momentos del ciclo de producción agrícola.

**D**URANTE EL 2013, Oxfam en Perú trabajó con una red de personas e instituciones socias y aliadas en todo el país, bajo cuatro ejes: (a) Justicia Económica, (b) Ciudadanía, Justicia de Género e Interculturalidad, (c) Respuesta Humanitaria y Reducción de Riesgos de Desastres y (d) Campaña CRECE.

El primer eje, Justicia Económica, está conformado por tres programas: Medios de Vida Sostenibles, Derechos Indígenas, e Industrias Extractivas.

El Programa de Medios de Vida Sostenibles busca contribuir a la construcción de políticas públicas que favorezcan a las y los pequeños productores, promoviendo la defensa de sus derechos de acceso a recursos como agua y tierra. Asimismo, promueve cadenas productivas rurales ligadas a dinámicas territoriales que permitan su inserción en mercados locales con estrategias como la asociatividad.

Desde el Programa de Derechos Indígenas, se busca promover y garantizar los derechos individuales y colectivos de mujeres y hombres indígenas -uno de los grupos de personas más excluidos de la sociedad-, a través del fortalecimiento de las organizaciones indígenas y de sus capacidades de liderazgo.

El Programa de Industrias Extractivas busca contribuir a que las actividades extractivas generen un verdadero desarrollo en aquellos lugares en donde se ubican. Para ello, es clave que las mujeres y los hombres localizados en zonas de influencia de proyectos extractivos ejerzan su derecho a decidir sobre el uso de sus recursos naturales. Oxfam busca que

el Estado asuma su rol regulador y garantice que las empresas operen con responsabilidad social.

En el segundo eje, Ciudadanía, Justicia de Género e Interculturalidad, se trabaja en tres programas: Derechos de las Mujeres, Justicia de Género, y Autonomización de las y los Jóvenes.

Desde el Programa de Autonomización de las y los Jóvenes, se impulsan intervenciones que tienen por objetivo lograr el empoderamiento ciudadano y socioeconómico de las y los jóvenes, fomentando soluciones locales e innovadoras a situaciones de pobreza y exclusión, entre otras, a través del acceso a empleos dignos.

Por otro lado, desde los Programas Derechos de las Mujeres y Justicia de Género, se actúa bajo la premisa de que las mujeres deben ser gestoras y actoras de sus propios cambios. Asimismo, se busca contribuir a la construcción de políticas que promuevan el respeto y la igualdad de oportunidades.

El tercer eje, Respuesta Humanitaria y Reducción de Riesgos de Desastres, se enmarca en la vulnerabilidad del Perú frente a fenómenos naturales y riesgos de desastres. El Programa de Ayuda Humanitaria y Gestión de Riesgos busca que la población afectada reciba la protección y asistencia necesarias que le garantiza acceso a agua limpia y saneamiento, entre otros. Asimismo, por medio de un mecanismo de redes, se desarrollan capacidades, preparando a las comunidades a enfrentar desastres y a mitigar sus efectos.

Finalmente, en el 2011, se lanzó La Campaña CRECE, una iniciativa global que despliega acciones de incidencia, investigación y campaña pública para buscar cambios en el sistema alimentario de los países en que Oxfam opera.

Se trabaja junto a organizaciones de productoras y productores, cocineras y cocineros, así como con autoridades y público en general, con el fin de sensibilizar y generar cambios. Un eje central de la campaña es el

derecho a la seguridad alimentaria y el acceso a los recursos naturales.

Mediante este conjunto de Programas, Oxfam quiere contribuir a construir una sociedad más justa, bajo la premisa de que la justicia económica y social es la base fundamental de un desarrollo sostenible que beneficie a todas las peruanas y peruanos. En las páginas que siguen, describimos de manera más detallada el trabajo realizado durante el 2013 y el presupuesto destinado a las organizaciones aliadas de Oxfam en el Perú. ●



## APOSTANDO POR EL EMPODERAMIENTO DE JÓVENES MUJERES Y VARONES

**Desde su Programa de autonomización de jóvenes, Oxfam apoya el fortalecimiento de la identidad de jóvenes mujeres y varones, así como su empoderamiento ciudadano y socioeconómico, siendo su estrategia prioritaria el uso de metodologías innovadoras y alternativas para un mejor involucramiento de jóvenes en los temas socioculturales, económicos y de ciudadanía. Así, en el 2013, impulsamos iniciativas en torno a la comunicación audiovisual de jóvenes indígenas en Ayacucho y la consolidación de un espacio de concertación a nivel de Lima Metropolitana sobre la empleabilidad juvenil.**

**LA COMUNICACIÓN** es un derecho fundamental de toda persona; por ello, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce en su artículo 61 que “los pueblos indígenas tienen el derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna”.

Considerando este principio, el programa “Actuar mejor, influenciar mejor”, implementado desde el año 2009 por Oxfam, apoyó durante el 2013 el proyecto “Comunicación Audiovisual con Jóvenes Quechuas de Ayacucho”, ejecutado por Chirapaq en colaboración con Wapikoni Mobile. El resultado fue la producción de catorce videos documentales<sup>1</sup> mediante los cuales se recuperan conocimientos y saberes locales de sus comunidades y se reafirma la identidad cultural.

Fueron treinta y seis jóvenes mujeres y varones indígenas que formaron parte del proyecto que contó con la participación de cinco comunidades indígenas de Ayacucho: Chanen, San Martín de Hercomarca, San

Juan de Chito, San José de Churia y Santa Cruz de Pucaracca.

El programa “Actuar mejor, influenciar mejor” de Oxfam tiene como finalidad contribuir a lograr cambios significativos y sustentables en la vida de las poblaciones pobres, particularmente de las mujeres y de las y los jóvenes; es financiado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).

Además de desarrollar competencias para el uso técnico de equipos cinematográficos y conocimientos básicos para la producción de contenidos de películas, las y los jóvenes quechuas desarrollaron mayor identidad hacia ellos mismos como sujetos de derechos, así como de sus comunidades, lo cual generó el reconocimiento de su trabajo por parte de las autoridades y dirigentes locales.

Este proyecto también contribuyó a la formación de comunicadoras y comunicadores indígenas articulados en la Red de Comunicadores Indígenas Quechuas de Ayacucho y la Coordinadora Nacional de Comunicación Indígena del Perú.

El equipo de Chirapaq realizó un proceso de sistematización de esta experiencia con el apoyo de Oxfam, el cual se plasmó en un documento que recoge sus aprendizajes y buenas prácticas, Riqsichikustin: Construyendo nuestra imagen, Juventud quechua y propuesta audiovisual en Ayacucho. (Ver <http://www.chirapaq.org.pe/nuestra-palabra/riqsichikustin>).

Respecto a la temática de la empleabilidad juvenil, esta ha sido desarrollada por Oxfam, principalmente, a través de su participación



activa en la Mesa de Empleabilidad Juvenil de Lima Metropolitana (MEJU), junto con sus copartes e instituciones aliadas. La MEJU tiene como finalidad elaborar propuestas e incidir en políticas públicas para la empleabilidad y el empleo digno de mujeres y hombres jóvenes, mediante la articulación de diferentes sectores y actores con responsabilidades e intereses en el tema de la empleabilidad juvenil. La MEJU cuenta con una variedad de actores que trabajan conjuntamente y viene implementando una agenda de trabajo orientada al desarrollo de propuestas de mejoramiento de políticas públi-

cas en empleabilidad juvenil. Asimismo, aporta con propuestas para el mejoramiento de la formación vocacional y ocupacional integrada al sistema de educación básica.

Durante el 2013, la MEJU realizó un estudio sobre el alcance de las políticas públicas en término de empleabilidad juvenil a nivel de Lima Metropolitana. ●

**CUADRO 1**  
Información financiera del programa

COPARTE	PROYECTO	ÁREA GEOGRÁFICA	MONTO US\$
Chirapaq (Centro de Culturas Indígenas del Perú)	Comunicación Audiovisual con Jóvenes Quechuas de Ayacucho	Ayacucho	21.814

# FOMENTANDO EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA DE LAS MUJERES

**D**ESDE SU PROGRAMA de Justicia de Género, Oxfam y sus contrapartes apoyan los esfuerzos de las mujeres en su búsqueda para ocupar su lugar en la sociedad, promueve su participación activa y propositiva en los espacios de coordinación y toma de decisiones con el objetivo de que las políticas recojan las necesidades e intereses individuales y colectivos de las mujeres. Los aportes de Oxfam están en el financiamiento de proyecto y en brindar consejería y acompañamiento con personas cooperantes voluntarias.

En el 2013, Oxfam apoyó el proyecto “Formación de formadoras para el empoderamiento y fortalecimiento de las organizaciones locales o de mujeres rurales” con el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. El proyecto contribuyó a la formación especializada de promotoras-formadoras que trabajan con mujeres rurales y, como consecuencia de esta intervención, al fortalecimiento de las organizaciones regionales de mujeres. El proceso de formación contempló aspectos conceptuales y metodológicos en una perspectiva de crear un



espacio que pueda ser modelo y replicado en otros lugares del país. El trabajo se centró en temas como enfoques de género, derechos humanos, interculturalidad e interseccionalidad para mejorar sus intervenciones como organizaciones de mujeres rurales.

Como parte del proyecto, se implementaron procesos de formación que se realizaron en siete regiones del Perú: Cajamarca, Piura, Lambayeque, Tarapoto, Cusco, Arequipa y Tacna. Estas capacitaciones fortalecieron a 524 mujeres y hombres en sus organizaciones rurales, ampliando y enseñando nuevos conocimientos en materia de género y gestión organizacional para la toma de decisiones, mecanismos de participación horizontales y recambio directivo.

El proyecto pretendió aportar al fortalecimiento de la democracia en las organizaciones y a la renovación de liderazgos; asimis-

mo, a la capacitación para el ejercicio de los derechos de las mujeres rurales, su acceso a recursos y su participación en espacios públicos y de toma de decisiones, todo ello con repercusión en los liderazgos nacionales.

Finalmente, cabe resaltar que el programa “Actuar mejor, influenciar mejor” permitió brindar asistencia técnica y acompañamiento especializado a las organizaciones aliadas de Oxfam, tal como se aprecia en el recuadro inferior. Así, se reforzaron los conocimientos y habilidades para la transversalización de género en sus programas y proyectos, la promoción de relaciones de poder entre género más equitativas, así como respecto de la comunicación audiovisual y social, la incorporación de enfoques de juventud y participación ciudadana; y el desarrollo de capacidades prácticas para la sistematización de experiencias de desarrollo. ●

## CUADRO 1

Información financiera del programa

COPARTE	PROYECTO	ÁREA GEOGRÁFICA	MONTO US\$
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán	Formación de Formadoras para el empoderamiento y fortalecimiento de las organizaciones locales o de mujeres rurales	Lima Chiclayo Piura Cajamarca Tarapoto Cusco Puno Arequipa	19.444

# DERECHO DE LAS MUJERES: POR UN TRABAJO DIGNO Y UNA CIUDADANÍA ACTIVA DE LAS MUJERES

**P**ESE A LOS AVANCES que se han venido dando en políticas de género, permanece aún un diagnóstico crítico sobre la situación de las mujeres en el Perú, especialmente en lo referido a la violencia, la falta de acceso a un trabajo digno, la invisibilidad de su aporte a la economía del país y la escasa participación política en espacios de decisión. Por ello, desde el 2010, Oxfam ha puesto énfasis en el trabajo a favor de la inclusión ciudadana, el trabajo digno y el empoderamiento económico como derechos fundamentales de las mujeres.

Durante el 2013, Oxfam continuó el trabajo con los principales sectores económicos

feminizados: de las conserveras, agricultoras, empleadas del hogar, autoempleadas en comercio y mujeres de organizaciones sociales de base asesoradas por reconocidas ONG como Flora Tristán y Manuela Ramos.

Como parte de esta labor, se acompañó el proceso de 460 mujeres autoempleadas en comercio popular en diez mercados de los distritos de Villa El Salvador, San Juan de Miraflores, San Martín de Porres y Lima Cercado: se logró que mejoren sus oportunidades económicas e incrementen sus ingresos en un 30%. También se realizaron procesos de interlocución con los poderes públicos para lo cual se contó con la participación de la Red

## CUADRO 1

Nº de casos de feminicidios

Nº feminicidios y tentativas de estos a nivel nacional (2009-Set. 2013)	Nº víctimas Ene.-Set. 2013	Nº víctimas 2012	Nº víctimas 2011	Nº víctimas 2010	Nº víctimas 2009
448	46	99	120	139	44

## CUADRO 2

Información financiera del Programa

COPARTE	PROYECTO	ÁREA GEOGRÁFICA	MONTO US\$
Conamovidi, Sintrahogarp, Coordinadora del Vaso de Leche, Flora Tristán, Cedal, Manuela Ramos	Formación y empoderamiento de mujeres populares para la construcción de nuevas ciudadanías en Perú.	Nacional	344.500,00
Fovida, ADEC ATC, Alternativa	Mujeres trabajadoras del comercio popular empoderadas fortalecen sus organizaciones y mejoran sus ingresos en Lima Metropolitana.	Lima (Lurín, Villa ES, Ate, San Juan de Lurigancho).	35.100,00
Aurora Vivar, Cedal	Trabajadoras de sectores feminizados ejercen su derecho a un trabajo digno.	Lima, Ica, La Libertad, Ancash.	41.600,00
	<b>TOTAL</b>		<b>421.200,00</b>

FUENTE: OBSERVATORIO DE CRIMINALIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO.  
ELABORACIÓN: ARIANA JAUREGUI MALPARTIDA - CMP FLORA TRISTÁN.

de Mujeres en la Mesa Técnica de Comercio Ambulatorio. En paralelo, se ha sensibilizado y promovido una mayor participación de las mujeres en gremios mixtos de comerciantes incorporando cuotas de género en ellas (Federación Nacional de Trabajadores en Mercados del Perú - Fenatm).

En cuanto al trabajo con los sindicatos, se logró impulsar la afiliación de treinta a trescientas mujeres en el Sindicato de Conserveras de Chimbote (impulsando la Ley de Conserveras); asimismo, se han fortalecido los conocimientos de las trabajadoras de estos sectores sobre sus derechos laborales y formación sindical.

Con las mujeres del Sindicato Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Hogar del Perú (Sintrahogarp) después de aprobarse el Convenio 1891 en el 2011, se apoyó en la labor

de la demanda por su ratificación por parte del Estado peruano.

## LAS MUJERES SE TRANSFORMAN, Y ASÍ, TRANSFORMAN LA SOCIEDAD

En Oxfam, creemos que “el ejercicio de liderazgo de las mujeres es la estrategia privilegiada sobre la que se asienta la justicia de género: más mujeres, más organizadas y con más capacidad para exigir el cumplimiento de sus derechos, construyen sociedades más justas”. Es por ello que desde hace tres años venimos ejecutando, con financiamiento de la AECID, el convenio regional “Formación y empoderamiento de mujeres populares y diversas para la Construcción de nuevas ciudadanías en Colombia, Perú, Ecuador y Brasil”.



## OXFAM Y SU CONTRIBUCIÓN A LA REDUCCIÓN DE **RIESGOS DE DESASTRES EN EL PERÚ**

Con ese convenio, se ha logrado que las organizaciones participantes (Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral - Conamovidi, Coordinadora del Vaso de Leche Metropolitana de Lima - CVML y el Sindicato de Trabajadoras del Hogar del Perú - Sintrahogarp) acompañadas por las ONG, Flora Tristán, Manuela Ramos y Cedal, movilicen agendas políticas ligadas a sus derechos (ratificación del Convenio 189, modernización del Estado, rectoría de los Programas de Comple-

mentación Alimentaria y el Trabajo no Remunerado /Uso del Tiempo).

Ello ha supuesto estrategias de formación política para las mujeres (se impulsa escuela de formación política a nivel nacional y regional con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Flacso), así como una investigación regional sobre la participación política de las mujeres y transformación del poder, que, para el caso peruano, se llamó “De la casa a la política: escritos colectivos de las mujeres organizadas de Lima”. ●

**E**L PROGRAMA de Reducción de Riesgos de Desastres y Respuesta Humanitaria de Oxfam, a través de su intervención con la Municipalidad Metropolitana de Lima, ha impulsado la conformación de la Mesa Temática en Agua, Saneamiento e Higiene para Emergencias (Mesa ASH). Este logro forma parte de los resultados alcanzados con el Proyecto Fortalecimiento del Componente Agua, Saneamiento e Higiene en la Preparación y Respuesta a Emergencias en el Contexto Urbano de Lima, desarrollado por Oxfam en convenio con el Centro de Estudios y Prevención de Desastres (Predes).

A través de la Mesa ASH, se ha desarrollado un proceso de fortalecimiento de capacidades en temas relacionados con el conoci-

miento y manejo del agua, residuos sólidos y promoción de la higiene para emergencias, en los integrantes del Equipo Técnico en Agua, Saneamiento e Higiene para situaciones de emergencia de Lima Metropolitana. Este equipo, a su vez, ha capacitado en estos temas a funcionarios de las municipalidades de los distritos de Lima Sur, logrando también la participación del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal), un actor clave de este proceso, ya que, por ejemplo, en caso de una emergencia de origen sísmico, es responsable de restablecer el servicio de agua y saneamiento para la ciudad de Lima.

El Equipo Técnico de la Mesa ASH realizó simulaciones de respuesta a emergencias, las cuales consistieron en ejercicios de actuación y

El Programa de Reducción de Riesgos de Desastres y Respuesta Humanitaria de Oxfam tiene como objetivo *contribuir a que las comunidades vulnerables del Perú participen en procesos de incidencia política y en la construcción de estructuras locales que aseguren sus derechos a la protección frente a riesgos de desastres, y garanticen su acceso a una efectiva atención humanitaria con criterio de equidad de género y rendición de cuentas.*

coordinación de las instituciones responsables de la respuesta. Tales simulaciones han hecho posible la validación y aplicación del “Protocolo de respuesta en agua, saneamiento e higiene para situaciones de emergencias”, el cual toma como base el “Protocolo de emergencias” validado por la Municipalidad Metropolitana de Lima (Resolución Municipal 011-2012)<sup>1</sup>.

Bajo el impulso de la Mesa ASH, se han mapeado las capacidades y recursos especializados en agua, saneamiento e higiene de los actores involucrados, y se ha establecido el grupo de actores impulsores del cambio, con la finalidad de elaborar estrategias que permitan la visibilidad y la difusión de la problemática del agua, saneamiento e higiene en Lima.

Durante el 2013, se fortalecieron a los Grupos Impulsores de Gestión de Riesgos de Desastres y Adaptación al Cambio Climático (Grides) regionales de Piura, Tumbes, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, San Martín, Áncash, Ayacucho, Ica, Cusco, Apurímac y Lima. A través de nuestros socio, Soluciones Prácticas se ha facilitado espacios de debate, reflexión y, en ocasiones, de diseño de políticas públicas en materia de reducción del riesgo y cambio climático.

### LAMBAYEQUE SE PREPARA PARA ENFRENTAR EMERGENCIAS

En el norte del Perú, el Programa de Reducción de Riesgos de Desastres y Respuesta Humana

de Oxfam y la ONG Ceproda Minga han fortalecido las capacidades de funcionarios de instituciones públicas, de los niveles local y regional, en el departamento de Lambayeque, para la implementación de acciones en seguridad alimentaria y medios de vida en emergencias (EFSVL) – Emergency Market Mapping and Analysis Toolkit (EMMA) y agua, saneamiento e higiene en emergencias (ASH).

Un gran avance fue la actualización de la Ordenanza Regional del Sistema Comunitario de Alerta Temprana (OR 010 -2013 GRL)<sup>2</sup>, en el marco de la nueva ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd). El aspecto más importante de la ordenanza es la voluntad política del Gobierno Regional de Lambayeque, de implementar un sistema de alerta temprana a nivel regional, lo que se expresa en la necesidad de destinar presupuesto público a ello. Además, ha sido el resultado de un proceso participativo que involucró a los actores del Grupo Impulsor de Gestión de Riesgos de Desastres y Adaptación al Cambio Climático (Grilde) de Lambayeque siendo elegida Ceproda Minga, organización socia de Oxfam, en la Vicepresidencia de la Comisión Regional.

Como parte del trabajo en esta zona del país, también se implementó la experiencia piloto sobre seguridad alimentaria y medios de vida en emergencias, y el Sistema de Alerta

Temprana en Batán Grande, una zona muy vulnerable frente al fenómeno de El Niño, sequías e inundaciones.

Con el involucramiento de todas las autoridades y funcionarios de la Municipalidad Distrital de Pitipo, provincia de Ferreñafe, se desarrolló durante el 2013, el fortalecimiento de capacidades de los sistemas de alerta temprana a nivel comunitario y la promoción de medios de vida resilientes. Estas acciones generaron nuevos compromisos para articular la planificación municipal con la gestión del riesgo. La piedra de toque es la articulación de los niveles comunitario,

local y regional en el fortalecimiento de actividades de prevención frente a posibles escenarios de inundaciones, sequías y presencia del fenómeno de El Niño.

En alianza con otras organizaciones aliadas y su socio Practical Action, se ha dado continuidad a la implementación de la iniciativa Visión de Primera Línea, mediante la cual, se espera recoger las percepciones que tienen las comunidades sobre la implementación del Marco de Acción de Hyogo y, a través de su difusión, ejercer influencia en actores de la sociedad civil y autoridades locales sobre reducción del riesgo de desastres. ●

**CUADRO 1**  
Información financiera del programa

COPARTE	PROYECTO	ÁREA GEOGRÁFICA	MONTO US\$
Centro de Estudios y Prevención de Desastres (Predes)	Fortalecimiento del componente ASH en la preparación y respuesta a emergencias en el contexto urbano de Lima.	Lima	65.700,00
Practical Action	Perspectivas en la implementación del Marco de Acción de HYOGO en Perú y Sudamérica.	Nacional	35.000,00
Practical Action	GRIDES: Agenda regional y nacional 2012-2013.	Nacional	15.000,00
Centro de Promoción y Desarrollo Andino – Ceproda Minga	Reducción de la vulnerabilidad de los medios de vida y alerta temprana en la Macrorregión Norte.	Lambayeque	47.424,00
<b>TOTAL</b>			<b>163.124,00</b>

<sup>1</sup> Mediante esta, se autoriza el protocolo, publicado en <http://www.seguridadciudadana.munlima.gob.pe/ARCHIVOS/PROTOCOLO1.pdf>.

<sup>2</sup> [http://www.asesoresempresarial.com/web/adjuntos-sumilla/2013-11-01\\_DGZZBWH.pdf](http://www.asesoresempresarial.com/web/adjuntos-sumilla/2013-11-01_DGZZBWH.pdf).

## PROMOVIENDO UNA ADECUADA IMPLEMENTACIÓN DE LA **CONSULTA PREVIA** EN EL PERÚ

**E**L PROGRAMA de Industrias Extractivas de Oxfam trabaja desde hace más de quince años en el Perú, donde, gracias a su experiencia y reputación en la materia, ha logrado influir en importantes cambios en las políticas públicas.

A nivel nacional, el programa busca incidir junto con sus aliados en la adecuada implementación del derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado; la promoción de un marco normativo con altos estándares ambientales para las inversiones; también en la promoción de la sostenibilidad, la transparencia y el uso justo de las rentas y excedentes derivados de las industrias extractivas, como eje para la superación de la pobreza y para el desarrollo inclusivo.

Actualmente, el Programa de Industrias Extractivas trabaja en el Perú con diversas instituciones, como Acción Solidaria para el Desarrollo (CooperAcción), Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Fundación Ecu-ménica Para el Desarrollo y la Paz (Fedepaz) y Servicios Educativos Rurales (SER), Grupo Propuesta Ciudadana. Sus principales ámbitos de trabajo en el país son la provincia de

Espinar en Cusco y la provincia de Datem del Marañón en Loreto.

Durante el 2013, la investigación fue una de las líneas de trabajo más relevantes del Programa de Industrias Extractivas de Oxfam en el Perú. Una de esas investigaciones fue “Index Community Consent”, realizada con 28 compañías petroleras y mineras. Según dicha investigación, las empresas están aumentando sus compromisos relacionados con los derechos humanos, pues de estas 28 empresas analizadas, 23 se comprometieron de manera pública a respetar específicamente los derechos de los pueblos indígenas.

Dicha investigación también revela que cinco de todas las empresas extractivas analizadas están comprometidas de manera explícita con el Consentimiento Libre Previo e Informado (CLPI), propuesto por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como derecho de los pueblos indígenas ante proyectos de desarrollo que afecten sus tierras, territorios, recursos y su modo de vida. Estas cinco empresas son Inmet, Newmont, Talismán Energy, Río Tinto y Xstrata, que capitalizan un mercado total de más de

US\$ 180.000 millones, y cuatro de estas operan actualmente en el Perú.

Así también se produjeron dos estudios referidos a la problemática y propuestas ambientales: Impactos Acumulativos para la salud humana y el medio ambiente; y Análisis de los monitoreos realizados en zonas de influencia de las operaciones mineras de la unidad minera Tintaya en Espinar, Cusco. Ambos informes se presentaron durante el 2013 en las ciudades de Lima y Cusco, con la participación del Defensor del Pueblo, Eduardo Vega y de diferentes ONG de Lima y Cusco y empresas del rubro minero.

Hacia finales del 2013, el programa participó activamente en la coordinación de la visita al Perú, específicamente a la zona del Lote 192, de James Anaya, relator especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El objetivo de la visita fue conocer de cerca la situación de los pueblos indígenas en el país, incluyendo temas relacionados con la consulta, el consentimiento libre, previo e informado, y los efectos de las actividades de las industrias extractivas sobre los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Durante esta visita, James Anaya visitó diversas localidades y comunidades indígenas en los departamentos de Puno, Cusco y Loreto.

Un equipo de Oxfam acompañó la visita del relator a la comunidad de Andoas, ubicada en la provincia de Datem del Marañón, departamento de Loreto, donde pudo constatar

los serios problemas ambientales que existen en esta zona a raíz de la actividad petrolera que allí se desarrolla desde hace más de 40 años.

Al finalizar su visita el 13 de diciembre del 2013, James Anaya emitió una declaración en la cual destaca los importantes avances en materia indígena que encuentra en el país, como la ley de consulta previa a los pueblos indígenas, lo cual convierte al Perú en uno de los pocos países en el mundo que cuenta con un marco legal sobre el tema, siendo el reto su implementación de una manera conforme a los estándares internacionales relevantes. En dicha declaración, también señala que los pueblos indígenas en el Perú han sufrido durante muchos años las consecuencias devastadoras de proyectos extractivos en sus territorios, lo cual ha deteriorado las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado. Menciona como una experiencia negativa la situación de los pueblos indígenas en las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, pueblos que por más de cuatro décadas han sido afectados por la explotación petrolera en el Lote 1-AB, en el departamento de Loreto. “He podido constatar personalmente los serios problemas ambientales que existen en esta zona a raíz de la actividad petrolera”, puntualiza el relator de las Naciones Unidas en su declaración.

Entre los principales logros del Programa de Industrias Extractivas están el haber

<sup>1</sup> Se puede ver la declaración en el link <<http://unsr.jamesanaya.org/statements/declaracion-del-relator-especial-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-al-concluir-su-visita-al-peru>>.

movilizado a las autoridades y opinión pública alrededor del tema de la consulta previa, promoviendo corrientes de opinión a favor de su implementación, especialmente, en áreas de la Amazonía peruana, como el Lote 169, 195 y 192.

Junto con sus colaboradores y aliados, Oxfam ha iniciado un debate y estudios para

promover mejores mecanismos para que las industrias extractivas, especialmente la minería, contribuyan al desarrollo efectivo de sus zonas de influencia. Las publicaciones generadas consideran diagnósticos y recomendaciones en la gestión pública y privada de las inversiones, especialmente en la provincia de Espinar, Cusco. ●

**TABLA 1**  
 Información financiera del programa

COPARTE	PROYECTO	ÁREA GEOGRÁFICA	MONTO US\$
Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz - FEDEPAZ	Implementación de la ley de Consulta en Perú	Loreto	69.569
Acción Solidaria para el Desarrollo CooperAcción	Minería, desarrollo local y el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la provincia de Espinar	Cusco	50.000
Acción Solidaria para el Desarrollo CooperAcción	Fortaleciendo la institucionalidad democrática en la zona de influencia de la mina Tintaya - Espinar, para la construcción de equilibrios sociales	Cusco	68.110
Asociación Servicios Educativos Rurales - SER	Fortaleciendo la institucionalidad democrática en la zona de influencia de la mina Tintaya - Espinar, para la construcción de equilibrios sociales	Cusco	56.000
Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR	Estándares sociales y ambientales para la incidencia al BNDES	Nacional	19.000
Intermon Oxfam/Perú	Determinantes y Metodología para medir la Inequidad Fiscal en América Latina y Caribe, LAC	Nacional	5.000
Asociación Servicios Educativos Rurales - SER	Contribuyendo al desarrollo sostenible desde las operaciones mineras del sur andino peruano	Cusco	18.080
Acción Solidaria para el Desarrollo CooperAcción	Contribuyendo al desarrollo sostenible desde las operaciones mineras del sur andino peruano	Cusco	28.050
Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz - FEDEPAZ	Defensa de Recursos Naturales y desarrollo sostenible inclusivo	Piura	22.431
	<b>TOTAL</b>		<b>336.240</b>

## CAMPAÑA CRECE: TRABAJANDO PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE PERUANOS Y PERUANAS

LA CAMPAÑA CRECE es una iniciativa de Oxfam en el mundo para conseguir nuevas maneras de crecer, compartir y convivir. Es una campaña que busca que todas las personas del planeta tengamos suficientes alimentos, y para que los más de mil millones de hombres y mujeres que producen alimentos crezcan también con las soluciones conducentes a un futuro más esperanzador y donde siempre haya qué comer para todos y todas.

En el Perú, La La Campaña CRECE tiene como objetivo contribuir a garantizar el derecho a la alimentación de peruanos y peruanas, basada en estrategias de producción sostenible de alimentos, que respeten el acceso y control a la tierra, el agua y la biodiversidad, con enfoque de género.

Para lograr este objetivo, Oxfam trabaja en alianza con organizaciones civiles y movimientos sociales, poniendo especial énfasis en organizaciones de mujeres rurales

*La Campaña CRECE, en el Perú, trabaja con las siguientes instituciones aliadas: el Grupo Propuesta Ciudadana; el Colectivo Perú - Por la Seguridad Alimentaria con Soberanía, integrado, entre otros, por el Forum Solidaridad, el Centro de la Mujer Flora Tristán, Fovida, Confederación de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral (Conamovidi), Convención Nacional del Agro (Conveagro), la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, el Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático (Mocicc), el Consorcio Agroecológico, el Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes), la Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú (Remurpe); también están la Sociedad Peruana de Gastronomía (Apega) y la Alianza de Organizaciones para la Seguridad y Soberanía Alimentaria, integrada por la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Femucarina), la Asociación Nacional de Productores Ecológicos del Perú (Anpe), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap).*



y campesinas. Desde la campaña, se ha logrado consolidar una agenda política, agregando valor a las acciones definidas por las organizaciones.

Como parte de la campaña, y por tercer año consecutivo, Oxfam y sus aliados participaron en setiembre del 2013 en Mistura, la feria gastronómica más importante de América Latina, organizada por Apega, que congrega a más de 60.000 personas. El punto

central de la actividad en Mistura fue llamar a la ciudadanía a participar de una acción simbólica de construcción colectiva y de un homenaje a la pequeña agricultura. Cada día, todas las personas asistentes podían colaborar pintando una obra de arte colectiva, llamada el *Arte de alimentar*, que representaba a través de once murales todo el proceso agrícola: desde la siembra de la semilla hasta que el alimento llega a nuestras mesas,

plasmando así la importancia de la pequeña agricultura costeña, andina y amazónica en la alimentación. Cerca de cuatro mil personas participaron en la exposición, poniendo color a los once murales. La actividad contó con el apoyo de importantes chefs peruanos, como Flavio Solorzano; la chef Alejandra Schrader, de Los Ángeles (Estados Unidos); y con la presencia de autoridades como el presidente de la República, Ollanta Humala, y la ministra de Desarrollo e Inclusión Social, Mónica Rubio García, entre otros.

### SEMANA CRECE EN EL PERÚ

Bajo el lema “Come Sano, Diverso y Nues-

tro”, el Colectivo Perú - Por la Seguridad Alimentaria con Soberanía (aliado de la La Campaña CRECE) presentó el martes 15 de octubre del 2013 la Semana de la Alimentación, que incluyó diversas actividades para informar a la ciudadanía acerca del derecho humano a la alimentación, el rol que cumple la agricultura familiar en la seguridad alimentaria del país y el derecho que tenemos los peruanos y las peruanas a una alimentación sana, segura, diversa y soberana.

Las actividades se realizaron en el marco del Día Mundial de la Mujer Rural, del Día Mundial de la Alimentación y del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza,



**CUADRO 1**

Información financiera del programa

COPARTE	PROYECTO	ÁREA GEOGRÁFICA	MONTO EN EUROS
Asociación Nacional de Productores Ecológicos del Perú (Anpe)	Campaña CRECE	Campaña CRECE	22.000

en alianza con el despacho de la congresista Claudia Coari, integrante de la Comisión Agraria del Parlamento Nacional, y la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML).

Una de estas actividades fue la “Marcha de Mujeres de Todo el País” en Lima, en la que mujeres del Perú marcharon hacia el Congreso de la República por el reconocimiento del rol de la mujer rural en la producción de alimentos y para pedir que se implementen políticas que promuevan su desarrollo y la aprobación de la Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional. Como parte de esta marcha, activistas de Oxfam en el Perú entregaron a las representantes de las principales organizaciones de mujeres campesinas e indígenas, un cuadro que representa los once murales de la exposición *El Arte de alimentar*, que rinde homenaje al trabajo de las y los pequeños productores agrícolas, desarrollada en el marco de la feria gastronómica Mistura por Oxfam.

Otra actividad fue la Feria Gran Tambo Alimentos de mi Tierra, que se realizó en el Parque de la Exposición de Lima, donde en treinta y siete stands *stands*, agrupados en seis tambos (momentos), se expuso una gran

variedad de productos nutritivos de nuestras regiones, se realizaron charlas informativas, se proyectaron videos y se presentaron espectáculos de música y danza.

**LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA**

A fines del 2013, la La Campaña CRECE concentró esfuerzos en promover que la Ley de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional sea debatida en el pleno del Congreso de la República. La ley busca garantizar el derecho a la alimentación de todas y todos los peruanos y peruanas, así como lograr que se invierta en la agricultura familiar campesina, especialmente en las mujeres.

Toda la información de la ley y las acciones públicas promovidas para lograr su aprobación las pueden encontrar en [actua.pe/seguridadalimentaria](http://actua.pe/seguridadalimentaria).

En este proceso de incidencia para lograr la aprobación de la Ley de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutrición, las redes sociales jugaron un rol fundamental. Mediante estas, se ayudó a sensibilizar a miles de personas en el mundo para apoyar la aprobación de esta ley por parte del Congreso peruano. ●

**EL DERECHO AL TERRITORIO Y LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN DE LOS**

**PUEBLOS INDÍGENAS PERUANOS**

**C**ONTRIBUIR a que sea garantizado y ejercido el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad colectiva sobre sus territorios y al control de los recursos naturales es uno de los objetivos principales del Programa de Derechos Indígenas e Interculturalidad de Oxfam. Para cumplirlo, durante el 2013, Oxfam impulsó la campaña “Territorios Seguros para las Comunidades del Perú”, con la finalidad de reactivar el proceso de entrega de títulos de propiedad a las comunidades campesinas y nativas. Esta campaña se impulsó principalmente con el Instituto del Bien Común (IBC). Como parte de ella, se realizaron diferentes estudios, entre los cuales destaca un diagnóstico sobre la situación técnica y legal de los procesos de titulación de comunidades nativas, campesinas y ribereñas en el Perú.

Entre los principales resultados alcanzados, están la constitución de una plataforma de apoyo a la campaña, integrada por veinticinco instituciones; la generación y amplia-

ción del conocimiento sobre la situación del proceso de titulación de las comunidades rurales; y el establecimiento de relaciones institucionales con el ente rector del saneamiento físico legal de las comunidades rurales y el Ministerio de Cultura.

Otra acción realizada durante el 2013 fue el “Proyecto de Promoción del Derecho a la Consulta y de Salvaguardias de los Territorios Indígenas de San Martín” con la ONG Paz y Esperanza. Un resultado del proyecto fue la apertura de las autoridades del Gobierno Regional de San Martín a las propuestas presentadas por las organizaciones indígenas, y como muestra, está en proceso de reestructuración su reglamento de organización y funciones (ROF) y su manual de organización y funciones (MOF) para adecuar la estructura del gobierno regional a los procesos de consulta que se realizarán en la región.

Además, Paz y Esperanza ha venido apoyando a un grupo de comunidades nativas en el proceso de titulación de sus te-

territorios. Lo ha hecho en coordinación con la Dirección de Titulación, Reversión de Tierras y Catastro Rural de la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de San Martín. El proceso de titulación se encuentra en las etapas de presentación y sustentación de sus expedientes de solicitud y en la etapa de verificación de información y linderos en campo.

La primera es una etapa administrativa que consiste en recolectar datos para facilitar el proceso de reconocimiento y titulación; y la segunda constituye una labor en campo que es realizada con el equipo de titulación de la Dirección Regional Agraria de San Martín. La primera ha servido para que cada comunidad desarrolle sus padrones, reconozca inicialmente sus linderos (para

**TABLA 1**  
Información financiera del programa

COPARTE	PROYECTO	ÁREA GEOGRÁFICA	MONTO US\$
Asociación Ministerial Diaconal Paz y Esperanza	Protección de Bosques y espacios de vida de las comunidades indígenas y de pequeños agricultores migrantes de San Martín	San Martín	21,250
Asociación Ministerial Diaconal Paz y Esperanza	Implementando salvaguardas sobre los territorios indígenas y procesos de Consulta Previa en la Región San Martín	San Martín	21,300
Instituto del Bien Común- IBC	Campaña Territorios Seguros para las Comunidades del Perú I y II	Loreto, Amazonas	12,000
Practical Action	Q'emikuspa IV - Replica y Difusión de Medidas de Adaptación al Cambio Climático en comunidades indígenas altoandinas del Sur del Perú.	Cusco	6,700
Asociación Inter Etnica de la Selva Peruana - Aidesep	Promoviendo el desarrollo de capacidades de mujeres y jóvenes indígenas para la protección de sus derechos	San Martín, Cusco y Ucayali	13,516
Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR	Reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas a través de los procesos nacionales de REDD+ y adecuación de Directivas de SUNARP	América del Sur	36,000
Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas - CAO I	Fortalecimiento de la articulación de organizaciones indígenas andinas y de la incidencia de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas - CAO I	América del Sur	16,000
Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas - CAO I	Mujeres indígenas: participación e incidencia nacional y regional	Ucayali y Loreto	2,000
<b>TOTAL</b>			<b>155,156</b>

ello, algunas comunidades han tenido que reconstruir parte de su historia con el apoyo de las personas mayores), establecer mapas referenciales y sanear la situación de su junta directiva. En cuanto a la segunda, han sido necesarias salidas de campo con la finalidad de efectuar diálogos con los grupos colindantes, toma de puntos preliminares para el proceso de georreferenciación y sesiones de trabajo con las asambleas para reconocer adecuadamente el proceso y llegar a acuerdos con los colindantes.

Las organizaciones indígenas de San Martín han alcanzado también una propuesta marco de salvaguardas en temas REDD+ INDIGENA y otras relacionadas con el reconocimiento de los territorios indígenas sobre Áreas Naturales Protegidas, inmatriculaciones y Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas para que sean consideradas al momento de realizarse procesos de conservación ambiental y titulación de territorios indígenas.

Entre las propuestas trabajadas, las organizaciones han resaltado: a) todo proceso de REDD debe ceñirse a respetar la propuesta de Red Indígena Amazónica; b) todo proceso de impulso de propuestas REDD o de conservación, en general, debe pasar previamente por un proceso de titulación de las comunidades indígenas; c) toda comunidad que haya sido afectada por el proceso regional de inmatriculación de predios debe ser exceptuada y su territorio titulado; y d) tanto las federaciones como comunidades, respecto a

las propuestas de conservación, deben ser previamente consultadas, y su participación no puede ser de manera individual, sino colectiva.

Este trabajo ha logrado colocar en la agenda regional el tema de reconocimiento de los territorios indígenas y la necesidad de revisar la Política Territorial Regional por parte del Consejo Regional de San Martín. Ello se evidencia en las actas desarrolladas por la Comisión de Pueblos Indígenas del Consejo Regional, en las que las comunidades pactan tres propuestas de agenda, siendo el tema de territorios el asunto prioritario que se debe desarrollar.

## LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Reducir las prácticas de discriminación hacia los pueblos indígenas y las barreras de acceso a los servicios públicos es otro objetivo del Programa de Derechos Indígenas e Interculturalidad de Oxfam. Para lograrlo, Oxfam, la Comisión Andina de Juristas y el Ministerio de Cultura ejecutaron el proyecto "Promoción de políticas públicas para reducir la exclusión y discriminación hacia los pueblos indígenas de la región San Martín".

Dicho proyecto tuvo como finalidad contribuir a la reducción de la exclusión y discriminación sufrida por los ciudadanos y ciudadanas indígenas en las instituciones públicas de la región San Martín a través de la incorporación del enfoque intercultural y de las particularidades culturales de los pueblos

indígenas en el diseño e implementación de las políticas, servicios y proyectos de sus entidades públicas.

Entre los principales logros del proyecto, están la elaboración de una propuesta de lineamientos de política pública y una guía de atención sin discriminación para los funcionarios de las oficinas de servicios públicos. La guía contiene información clave sobre la población indígena con preguntas orientadoras y sus respectivas respuestas.

Otro logro fue la realización de un encuentro nacional de organizaciones públicas con funciones en materia de derechos indígenas, en el cual se conocieron las experiencias exitosas que se desarrollan en diferentes regionales del país respecto al reconocimiento de la diversidad; se recogieron aportes de diferentes funcionarios públicos para la construcción de lineamientos de políticas interculturales y pueblos indígenas; y se socializó una agenda de trabajo común con las regiones y sectores en relación con las políticas interculturales y pueblos indígenas. Asimismo, en el encuentro se logró el compromiso del Vice-ministerio de Cultura de crear un área encargada de coordinar las políticas interculturales con los gobiernos regionales y las entidades públicas dentro de la Dirección General de Ciudadanía Intercultural.

### PREMIO SALWAN 2013

Como parte de los esfuerzos para luchar contra la discriminación, Oxfam y el IBC impulsaron en el 2013 la tercera versión del

Premio Salwan, premio a reportajes periodísticos sobre pueblos indígenas amazónicos. Esta iniciativa busca impulsar la generación de reportajes e investigaciones que reflejen la situación actual de los pueblos indígenas amazónicos en cuanto al goce de sus derechos humanos, que aborden su problemática o den cuenta de sus aportes a la sociedad peruana.

Los artículos ganadores de las primeras dos versiones fueron recogidos en un libro. A la tercera, se presentaron más de veinte reportajes de todo el país, de los cuales resultaron ganadores los siguientes:

- En la categoría medios impresos, el primer lugar lo obtuvo el periodista Marco Sifuentes, con el reportaje *Los últimos iskonawas*, publicado en la revista Domingo del diario La República. El segundo lugar lo obtuvo José Carlos Díaz Zanelli, con el reportaje *Pueblos indígenas de la selva en riesgo por contaminación del río Pastaza*, publicado en el mismo diario.
- En la categoría de medios digitales, el periodista Ralph Zapata Ruiz, obtuvo el primer puesto con el reportaje *El pueblo que sobrevivió a en la selva peruana al terror* (y a la indiferencia), publicado en la revista digital *fronterad*. Por su parte, Danae Rivadeneyra y Esteban Valle Riestra Padró obtuvieron el segundo lugar por el reportaje *Deforestación entre palmas*, publicado en el portal de IDL reporteros. ●

## PROGRAMA DE MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLE EN LA ZONA ANDINA DEL PERÚ

EL PROGRAMA DE MEDIOS de Vida Sostenible en la Zona Andina de Oxfam, apunta a cambiar la situación de pobreza y exclusión de los hombres y mujeres, prioritariamente de la zona andina del Perú, mediante la mejora de sus activos e ingresos, lo cual puede ayudar a facilitar el ejercicio pleno de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales.

En el Perú, el Programa de Medios de Vida Sostenible trabaja con las ONG Asociación Arariwa, Flora Tristán, Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes), Asociación Nacional de Productores Ecológicos (Anpe Perú), Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (Femucarina), la Red de Municipalidades Rurales del Perú (Remurpe) y el Grupo Propuesta Ciudadana.

### INVERSIÓN EN PEQUEÑA AGRICULTURA

A través del seguimiento y monitoreo de la inversión en pequeña agricultura, realizado

durante los tres últimos años, el programa impulsó y acompañó procesos de incidencia con los gobiernos locales de Cusco (seis municipios locales de Canas y Acomayo, y el Gobierno Regional) y Puno (Melgar y Lampa) a través de diplomados para funcionarios locales, municipios, escuelas y las Conferencias Anuales de Municipios Rurales (Camur).

Ello contribuyó a que, en el departamento del Cusco, 55 municipalidades distritales ejecutaran 46 proyectos en pequeña agricultura en el año 2012 y 36 durante el año 2013, asignando en promedio el 45% de su presupuesto de inversiones. Dichos proyectos tuvieron especial énfasis en el manejo de recursos naturales y el desarrollo local.

A nivel nacional, las municipalidades rurales incrementaron su nivel de inversiones en 30% en el año 2012 respecto al año base, 2009 (el indicador fue elaborado considerando las 556 municipalidades rurales de los departamentos de Cusco, Puno, Huancavelica, Cajamarca, Áncash y Piura)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Grupo Propuesta Ciudadana: "La pequeña agricultura: un sector importante olvidado por los distintos gobiernos". Lima, setiembre 2013. <http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/La%20Peque%C3%B1a%20Agricultura.pdf>

En Cusco, 91 municipalidades rurales, entre los años 2009 y 2012, incrementaron en 40% el presupuesto de inversión en recursos naturales y en 21% el presupuesto de inversión en desarrollo económico local.

En Puno, 93 municipalidades rurales, entre el año 2009 y 2012, incrementaron en 54% el presupuesto de inversión en recur-

sos naturales y en 81% el presupuesto de inversión en desarrollo económico local.

Otra de las estrategias que se ha venido acompañado con la Remurpe, en el marco de la promoción de la inversión para la pequeña agricultura, ha sido a través de Procompite<sup>2</sup> y de las CLAR (Comisión Local de Asignación de Recursos), que son las principales

**TABLA 1**  
Información financiera del programa

COPARTE	PROYECTO	ÁMBITO DE TRABAJO	MONTO US\$
Arariwa	Formación en gestión rural municipal para inversión pública en pequeña agricultura andina.	Cusco (Canas y Acomayo) - Cusco Regional	62.775,00
Remurpe	Formación en gestión rural municipal para inversión pública en pequeña agricultura andina.	Cusco (Regional), Puno (Lampa y Melgar)- Nacional	53.325,00
Grupo Propuesta Ciudadana	Formación en gestión rural municipal para inversión pública en pequeña agricultura andina.	Nacional	50.355,00
Flora Tristán	Justicia Climática, Seguridad y Soberanía Alimentaria con agricultoras rurales de Ayabaca - Piura -PERÚ.	Piura (Ayabaca)	83.700,00
Anpe Perú	Ejercicio del Derecho de la Mujer Campesina y Cambio Climático: Mujeres Campesinas Frente al Cambio Climático en el Perú.	Junín (Chupaca) - Junín Regional	60.750,00
	<b>TOTAL</b>		<b>310.905,00</b>

2 Ley 29337 - Ley de PROCOMPITE que permite a los gobiernos regionales y locales implementar fondos concursables para el co-financiamiento de Propuestas Productivas (Planes de Negocios) presentados por una organización de pequeños productores de cadenas productivas que el gobierno subnacional haya priorizado.



herramientas desde los gobiernos locales para asignar recursos en forma transparente y eficaz.

### **PROMOVIENDO MODELOS AGRÍCOLAS SOSTENIBLES**

Se han impulsado estrategias de conservación de recursos naturales (tierra, agua y biodiversidad) mediante el modelo de Charcas Integrales Familiares, el cual busca impulsar un paquete de tecnologías para generar el cambio hacia el riego tecnificado. Esta propuesta alterna tecnologías y prácticas agroecológicas que inciden sobre la productividad de las parcelas, así como mejoras en las condiciones de vida de las familias. Charcas Integrales Familiares ha logrado que 200 familias, de 20 comunidades campesinas del ámbito de Cuatro Lagunas (Canas y Acomayo, Cusco), implementen prácticas sostenibles de manejo del agua de riego y apliquen siete tecnologías en el manejo sostenible de los recursos naturales y productivos.

Asimismo, en Chupaca (Junín), con Anpe-Perú, y en Ayabaca (Piura), con Flora Tristán, se está promoviendo la agricultura ecológica a través de escuelas de productores y productoras (30 productoras en Chupaca y 40 en Ayabaca), y se están impulsando cadenas de comercialización (ferias locales y regionales), las cuales ayudan a consolidar la produc-

ción orgánica y su respectivo incremento en los ingresos de las/los productoras/es.

### **FORTALECIMIENTO LA ORGANIZACIÓN COMUNAL Y GREMIAL**

Oxfam considera que el fortalecimiento de las organizaciones y gremios rurales es un factor clave para influir en las formulaciones de políticas que impulsen el desarrollo del sector rural. Así, se han acompañado a las comunidades campesinas de Cuatro Lagunas a través de escuelas de liderazgos y para que elaboren instrumentos de desarrollo local (planes de desarrollo local, formulación de presupuesto participativo, etc.). En el plano regional, la Alianza de Organizaciones Agrarias (AOA) - Junín logró la aprobación del Reglamento de la Ordenanza Regional N° 111-2011.GRJ/CR “Soberanía de la seguridad agroalimentaria”, que contribuirá a garantizar que la población de la región disponga y tenga acceso oportuno a alimentos de calidad y en cantidad suficiente, y que además sean productos autóctonos y nutritivos, y contribuyan a promover el empleo en el sector agrícola y la identidad sociocultural local.

A nivel nacional, se ha impulsado la Alianza de Gremios Campesinos (CNA, CCP, Femucarina, Anpe), que ha jugado un rol activo en la incidencia para la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria. ●

