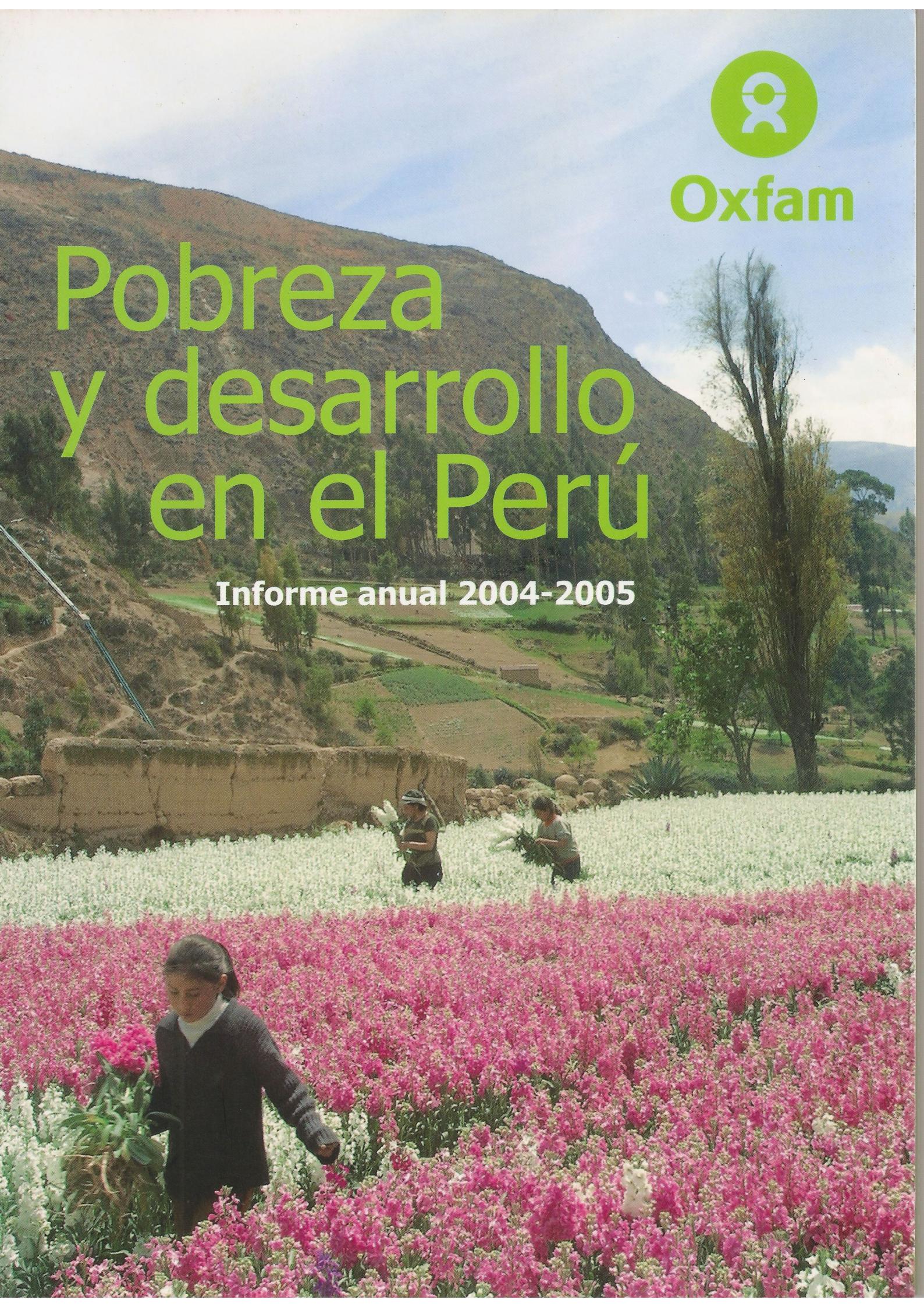




Oxfam

# Pobreza y desarrollo, en el Perú

Informe anual 2004-2005





Oxfam

# Pobreza y desarrollo en el Perú

**Informe anual 2004-2005**

<b>Presentación</b>	9
<b>La economía peruana y los retos de la integración</b>	15
Alan Fairlie	
<b>Del ALCA al TLC andino: la agricultura peruana frente a la apertura comercial</b>	23
Guillermo Rebosio	
<b>Descentralización y economías regionales</b>	31
Carlos Leyton	
<b>Ambiente, recursos naturales y superación de la pobreza en el Perú</b>	39
Antonio Brack	
<b>La gestión de riesgos en el Perú</b>	47
Pedro Ferradas	
<b>El empleo en 2004: ¿punto de inflexión o de reflexión?</b>	53
Julio Gamero	
<b>Balance de la política de salud 2001-2004</b>	61
Pedro Francke	
<b>Los hechos más importantes en el sector educativo peruano durante el año 2004</b>	71
Luis Bretel	

**Descentralización y reforma del Estado. Balance 2004**  
María Isabel Remy

**Régimen democrático peruano**  
Fernando Tuesta

**Derechos humanos: verdad, justicia y reparación**  
Sofía Macher

**La indocumentación: un grave problema social y de derechos humanos que permanece invisible**  
Marfil Francke

**Etnicidad y discriminación en el Perú de comienzos de siglo**  
Wilfredo Ardito

**¿De quién es la mano que mece la cuna?  
Los derechos de las peruanas en el año 2004**  
Maruja Barrig

**La pobreza en un espacio heterogéneo**  
Martín Santiago-Herrero

**Ética, lucha contra la corrupción y desarrollo**  
Pepi Patrón

**Anexo**

# Régimen democrático peruano

por **Fernando Tuesta Soldevilla**

| Sociólogo y polítólogo, profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, PUCP  
Ex Jefe Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE |

## Perú, una democracia en transición

Si analizamos lo ocurrido durante 2004, podemos afirmar que el Perú es un país que se encuentra aún en proceso de transición a la democracia. Sus bases institucionales se desarrollan en forma desigual, y el rechazo a la representación política y a sus instituciones se ha manifestado a lo largo del año como un elemento consistente y peligrosamente presente. La figura presidencial se ha visto muy mellada por la propia actuación del jefe de Estado y su entorno más próximo. Su partido, Perú Posible, ha mostrado la debilidad de una organización de claro matiz personalista así como ocasionado serias dificultades al gobierno. Esta combinación de presidente y partido de gobierno labrándose problemas ha tenido en la denuncia de una supuesta falsificación de firmas un factor devastador para la estabilidad del gobierno, que abrió paso al debate de la vacancia presidencial. La respuesta ciudadana frente a estos elementos corrosivos ha sido de rechazo a un gobierno que, paradójicamente, ha dado muestras claras de un manejo económico ordenado, pero

sin resultados suficientes como para que la opinión pública no coloque al presidente Toledo entre los de más baja aprobación de la región.

## Poder Ejecutivo

Las denuncias de corrupción han sido una constante durante 2004: se han sucedido una serie de escándalos que involucraron al Presidente de la República, su entorno familiar y a colaboradores cercanos.

El gobierno ha sufrido un permanente desgaste. Las encuestas dan cuenta de la insatisfacción de la población con la inefficiente gestión de parte del Presidente y la mayoría de los ministros. A pesar de los diversos cambios realizados en el gabinete, la falta de credibilidad es también una constante. Tanto el gobierno como el Presidente han mantenido un nivel de aprobación tan bajo que ha llegado a impactar en la gobernabilidad, al punto que se llegó a hablar de la posibilidad de declarar la vacancia presidencial y de adelantar las elecciones, iniciativas que no prosperaron.

Las denuncias de corrupción que involucran a miembros del entorno presidencial fueron un duro golpe a la frágil estabilidad del gobierno. Al respecto, la acusación sobre la presunta falsificación de firmas para lograr la inscripción de País Possible, hoy Perú Possible, también marcó un punto importante de desgaste para el partido de gobierno.

Pero este cuestionamiento no se circumscribe al Ejecutivo; también son cuestionadas instituciones como el Congreso, el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, entre otras.

## Congreso de la República

A lo largo del año, el Congreso de la República ha sido también escenario de diversos escándalos que han mellado su crédito ciudadano. Tenemos el caso de Leoncio Torres Calla, sancionado con 120 días de suspensión

sin goce de haber por haber abusado sexualmente de una menor de 16 años, o el de Alfredo González, a quien el Congreso le levantó el fuero debido a que agredió a una secretaria judicial cuando efectuaba una diligencia en las instalaciones del Estadio Monumental, solo por citar algunos ejemplos.

Por otro lado, el gobierno perdió la dirección de la Mesa Directiva del Congreso. La lista de la oposición, encabezada por el congresista Ántero Flores-Aráoz, derrotó a la presidida por Luis Solari de la Fuente, entonces perteneciente a las filas de Perú Posible. Esta elección creó gran expectativa, pero, transcurrido un tiempo, no se evidenció ningún cambio sustantivo y resurgió el cuestionamiento al Congreso de la República como institución y a los congresistas como representantes, con quienes la población no se siente identificada y critica duramente por su gestión.

También hay crisis al interior del propio Congreso. Un indicador de ello es que a lo largo de 2004 seis congresistas renunciaron a Perú Posible. La bancada quedó con 37 miembros. El primero en renunciar fue Wálter Alejos; le siguieron Alcides Llique, Jacques Ródrich, Leoncio Torres, Gloria Helfer y Luis Solari. La renuncia de este último representó un duro golpe para el gobierno.

## Poder Judicial

Durante 2004, una vez más estuvo presente el tema de la reforma de la administración de justicia, con ocasión de la presentación del informe final de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia – CERIAJUS, que fuera creada por el Congreso de la República mediante ley 28083 en octubre de 2003 con la finalidad de elaborar el Plan Nacional de la Reforma Integral. El plazo otorgado por el Congreso venció el 23 de abril de 2004, fecha en la que se aprobó el Plan Nacional por el Pleno del CERIAJUS. Ya culminó el año 2004 y el Plan no se ha implementado. Así-

mismo, el sistema de administración de justicia está en crisis, sigue siendo cuestionado y carece de credibilidad ante la opinión de la ciudadanía.

Por su lado, el Consejo Nacional de la Magistratura, organismo constitucionalmente autónomo vinculado a la administración de justicia, también ha sido duramente cuestionado. Su posición en el sentido de que no se encuentra obligado a fundamentar sus resoluciones ha sido materia de permanente crítica y discusión en diversos foros, pues tales resoluciones no serían acordes con lo establecido en nuestra Carta Magna. La facultad que le otorga la Constitución de ratificar periódicamente a jueces y fiscales ha sido evaluada y hay quienes consideran que este aspecto debe ser materia de una reforma constitucional, pues se presta a distorsionar aquello que buscaba garantizar: la independencia en la administración de justicia por los magistrados en todos sus niveles.

Otro hecho que expuso a esta institución a la luz pública fue su desempeño en la elección del Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), cuyo primer concurso fue declarado desierto cuando, paradójicamente, postulaba al cargo quien era Jefe de ese organismo electoral. Esta situación ha llevado a cuestionar la facultad que le ha sido otorgada para elegir al Jefe de la ONPE y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), y su potestad reglamentaria. Estos titulares pertenecen a entidades que tienen competencias totalmente ajena a la administración de justicia y, por tanto, no se justifica que sean designados por ese organismo.

## Procuraduría Ad Hoc

El año culminó con la decisión del Ejecutivo de no renovar el contrato al procurador ad hoc Luis Vargas Valdivia, la renuncia de los adjuntos Iván Meini y Ronald Gamarra y el nombramiento de Antonio Maldonado Paredes como nuevo Procurador. La lectura de

esta decisión es de un retroceso en la lucha anticorrupción iniciada en 2002. Importantes procesos judiciales iniciados contra integrantes de la mafia de Fujimori y Montesinos se encuentran juzgados, otros en etapas de instrucción y ejecución de sentencia y se han recuperado cerca de 23.375.911 dólares de la mafia. El balance es, pues, altamente positivo.

Maldonado tiene en sus manos varios casos pendientes, entre otros, el de Almeyda-Villanueva, sobre supuestos pagos que el general Óscar Villanueva Vidal habría hecho al ex asesor César Almeyda para que lo ayude en sus procesos judiciales. Otro caso importante es de la denuncia sobre una presunta falsificación de firmas de País Posible para lograr su inscripción, que compromete a familiares del Presidente y a dirigentes de su partido, y el proceso que involucra al hermano del presidente en una presunta irregular licitación de telefonía fija entregada a la empresa Telecomunicaciones Hemisféricas.

En esta etapa ya no se puede hacer referencia tan solo a procesos iniciados contra actos de corrupción durante el gobierno de Alberto Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos, sino que se deben investigar posibles actos de corrupción en los que se encontrarían involucradas personas del entorno cercano del presidente Toledo, sean familiares o colaboradores. Esta será una prueba difícil para el procurador Maldonado.

## La sombra de Fujimori

El fujimorismo se ha visto beneficiado con estos problemas del gobierno. Gradualmente, el ex presidente va recuperando protagonismo y algunos de sus voceros están saliendo a la palestra con un discurso que pretende presentarlo como una alternativa de gobierno para 2006. Parte de su discurso político son las duras críticas a la gestión del gobierno de Toledo, que tienen acogida en una población desalentada y sin mayores perspectivas de cambio.

Los operadores políticos —y aliados— del fujimorismo han ampliado y sostenido los escándalos contra el gobierno y el sistema. Un asunto pendiente es la posibilidad de la postulación de Alberto Fujimori a la Presidencia de la República en las elecciones presidenciales de 2006. Ya hay quienes, haciendo interpretaciones discutibles, afirman que dicha postulación es posible. Finalmente, será el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) el que tendrá la última palabra si tal candidatura se presenta.

### **Reforma de la Constitución**

El debate en el Pleno del Congreso del dictamen de la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales no ha sido retomado durante 2005. La discusión de aspectos fundamentales de nuestra Constitución, como aquellos referidos al régimen político, a los organismos electorales, a la administración de justicia, entre otros, ha quedado en suspenso.

La definición urgente de algunos de ellos es fundamental. Este año 2005 será determinante para crear las condiciones de un adecuado proceso electoral, dentro de un marco de estabilidad y seguridad jurídica. Es crucial establecer si tendremos un Congreso Bicameral o Unicameral y cuántos representantes integrarán nuestro Congreso. Otra materia de vital importancia es la referida a los organismos electorales y la determinación de sus funciones. La definición de esto último es necesaria para abordar la discusión del Código Electoral, norma que será determinante en los próximos años, en los que se observa un calendario electoral re-cargado.

### **Partidos políticos**

En un contexto de instituciones frágiles y con poco respaldo ciudadano, el año 2004 ha constituido un hito importante en la vida de los partidos políticos: ha sido el año de su adecuación a la ley 28094 —de Partidos Políticos—, en vigor desde el 1 de noviembre

de 2003, que otorga a aquellos con inscripción vigente un plazo de quince meses para acreditar todos los requisitos exigidos para la inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas a cargo del JNE. Este plazo venció el 1 de febrero de 2005. Los partidos políticos deberán acreditar ante el referido Registro su acta de fundación, las actas de constitución de sus por lo menos 65 comités partidarios, el estatuto partidario y los nombres de sus representantes legales y personeros. Esta ha sido una de las grandes tareas emprendidas por los partidos.

Las organizaciones inscritas de conformidad con la Ley de Partidos al 31 de diciembre de 2004 fueron: Acción Popular, Alianza para el Progreso, Partido Justicia Nacional, Partido Político Resurgimiento Peruano, Partido Democrático Somos Perú, Y se Llama Perú, Partido Popular Cristiano, Solidaridad Nacional, Fuerza Democrática y Partido Renacimiento Andino. La ley mostró su cara exigente, que hizo que solo meses después lograran inscribirse, al filo del último plazo, el resto de partidos políticos.

Una de las tareas emprendidas por algunos partidos es la puesta en práctica de los mecanismos de democracia interna, contemplados en la ley para la elección de sus autoridades. Para ello, el Partido Aprista Peruano, Acción Popular, Somos Perú, Unidad Nacional solicitaron asistencia técnica a la ONPE en diversas etapas del desarrollo del proceso electoral.

El año 2004 también ha sido importante para aquellos partidos nuevos que aspiran lograr su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas y participar en las elecciones generales que se llevarán a cabo en 2006. Sin embargo, de más de cuatrocientos formularios adquiridos, apenas nueve agrupaciones presentaron su solicitud, demostrándose cuán exigente es la ley. Culminado 2004, los partidos políticos deberán realizar, durante 2005, comicios internos para elegir

a aquellos que postularán al cargo de Presidente y Vicepresidentes de la República, 120 representantes al Congreso, Presidente, Vicepresidente y Consejeros Regionales; y Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales. Un reto sumamente complejo dada la capacidad limitada de las organizaciones y la falta de costumbre de llevar a cabo procesos internos democráticos.

El año 2004 estuvo marcado también por una polarización entre los partidos de oposición y el gobierno. La Alianza de Perú Posible con el Frente Independiente Moralizador (FIM) fue duramente criticada, debilitando el diálogo entre los partidos. La alianza gubernamental se mantuvo firme, hecho que dificultó la incorporación de otras fuerzas políticas o independientes en las carteras ministeriales.

En el mes de abril, al denunciar una presunta falsificación masiva de firmas de Perú Posible para lograr su inscripción como partido, el Congresista Rafael Rey, de Unidad Nacional, levantó un problema que pocos imaginaron podría llegar a constituirse en un agravante de la ya débil credibilidad del régimen. La aparición de testigos con testimonios que daban cuenta de diversos sucesos motivó que la Fiscalía iniciara una investigación que aún sigue su curso.

Una de las consecuencias de este debilitamiento se evidenció en julio, cuando por una diferencia de apenas tres votos la oposición ganó la elección para la conducción de la Mesa Directiva del Congreso hasta julio de 2005. La lista encabezada por Ántero Flores-Aráoz, de la alianza Unidad Nacional, se impuso con sesenta votos a la nómina que presidía su competidor Luis Solari, de Perú Posible, que consiguió 57 adhesiones. El partido de gobierno perdía así el control del Legislativo y la oposición ganaba terreno, sin llegar a constituirse en un factor de ingobernabilidad, que los voceros oficiales anunciaron.

## Conflictos sociales

A lo largo de 2004 se han registrado conflictos sociales de diversa intensidad, entre ellos el que tuvo lugar en el Gobierno Regional de Lambayeque: accionistas, directivos, jubilados y trabajadores de la empresa Agroindustrial Cayaltí, en la provincia de Chiclayo, disputaron por el control de la empresa agroindustrial. En el mes de junio, un sector del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP) convocó a una huelga indefinida en algunas provincias de las regiones de Junín, Huancavelica y Ayacucho, demandando, entre otros puntos, la derogatoria de la Ley General de Educación por atentar contra la gratuidad de la enseñanza. En Ayacucho hubo manifestaciones de violencia con toma de locales y daños a la propiedad. Esta huelga concluyó luego de tensas y largas negociaciones. Pero fue sin duda el paro nacional convocado por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) y otras organizaciones sindicales, realizado el 14 de julio, el momento de mayor tensión y, por ello, un referente importante para dar cuenta de la insatisfacción existente en la población. Un hecho notorio fue la adhesión pública del Partido Aprista Peruano (PAP), con Alan García a la cabeza, al paro nacional. A la protesta se plegaron, además, las regiones de Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Pasco, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, Lambayeque, La Libertad, Loreto, Piura, San Martín, Tacna y Tumbes. Según informes de la Defensoría del Pueblo, el nivel de paralización fue alto en 16 ciudades, medio en 13 y mínimo en 8. Fue un paro en el que no se observaron actos vandálicos.

## Revocatorias

El 17 de octubre se realizó la consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales en 187 distritos y una provincia. Se revocó el mandato de 27 alcaldes y 107 regidores, equivalentes al 14,5 por ciento y 15,5 por ciento, respectivamente, del total de autoridades puestas en consulta. En vein-

te distritos se celebrarían elecciones municipales complementarias ya que en estos había sido revocado más de un tercio de los concejos (ver cuadro 1).

La ciudadanía participó masivamente en dicho proceso electoral: 84 por ciento del electorado acudió a votar. El clima durante la consulta fue de tranquilidad, sin hechos de violencia. La Defensoría del Pueblo y los organismos electorales trabajaron en forma conjunta con la sociedad civil para propiciar las condiciones adecuadas para el desarrollo del proceso.

En la misma fecha se realizaron las elecciones municipales complementarias en la provincia del Collao. El alcalde de Ilave, Fernando Cirilo Robles Callomamani, había sido asesinado por una turba de enardecidos comuneros que lo acusaba de malos manejos en el concejo municipal. El JNE finalmente convocó a elecciones complementarias pues, a pesar de haber proclamado en el cargo de Alcalde a más de un regidor, el conflicto so-

cial existente no había permitido que asumieran o permanecieran mucho tiempo en el cargo. El cómputo de votos al cien por ciento dio como resultado 8.552 votos para la organización política Fuerza Democrática, lo que equivale al 23,86 por ciento de los votos válidos, seguida del Partido Democrático Somos Perú con 7.380 votos (20,59 por ciento). Las cifras reflejaron también una masiva participación ciudadana en la provincia puneña: 41.009 electores (92,5 por ciento) de un total de 44.327 electores hábiles acudieron a las urnas.

Por todo lo anterior, 2004 fue un año en el que la gobernabilidad democrática fue puesta a prueba. Cuesta mucho gobernar y, también, oponerse. Cuesta en el sentido de articular la toma de decisiones y las relaciones entre los actores cuyas prácticas se enmarquen en reglas de juego democráticas. Si bien el gobierno ha sobrevivido, su permanencia es frecuentemente cuestionada y la evidencia hace pensar en una crisis que abarca a toda la región andina. \*

## CUADRO 1

Revocatoria de autoridades						
	Alcaldes distritales		Regidores distritales		Alcaldes provinciales	Regidores provinciales
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	Cantidad
Total de autoridades en consulta	186		689		1	2
Autoridades en consulta con más del 50% con votos por el sí	27	14,51	107	15,53	0	0
Autoridades no revocadas	159	85,48	582	84,47	1	2

Revocatoria de concejos				
	Distrital		Provincial	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Número de concejos de consulta	187	100	1	100
Concejos con más de un tercio de autoridades revocadas	20	10,70	0	0
Concejos no revocados	167	89,30	1	100

Fuente: ONPE