

## Dos momentos en el manejo de la agenda pública

Entre julio y diciembre de 2006, Alan García supo manejar la agenda pública fijando temas que le permitieran ganar la atención de los medios y de importantes sectores de la opinión pública. Propuso la pena de muerte, desató una feroz crítica contra la Corte Interamericana de Derechos Humanos, atacó a las organizaciones no gubernamentales, se bajó el sueldo, puso topes salariales en la administración estatal, redujo ilegalmente las remuneraciones y dietas de los alcaldes y regidores, inició una campaña por la puntualidad, despachaba los días domingos y feriados, se movilizó en aviones comerciales y lo menos posible. Con estas medidas impuso un estilo que lo diferenció de la gestión anterior.

Este control de la agenda le duró hasta fines del año pasado, cuando fracasó el llamado *shock* de inversiones. Luego, a la incapacidad gubernamental para aumentar el gasto público de calidad en el marco de un incremento sustantivo de los recursos, se sumaron denuncias por la compra de los patrulleros y las ambulancias y el pago por notas informativas favorables al ministro de Vivienda, corrompiendo los roles de la comunicación. A ello se añadió una primera ola de protestas regionales: Áncash, Huánuco, Loreto, Piura, Puno, Ayacucho, Arequipa, así como los paros mineros y del SUTEP.

Esta modificación en la capacidad de manejo de la agenda tiene que ver con la creciente frustración de amplios sectores de la población frente a las expectativas de cambio planteadas por el APRA durante la campaña electoral. El incumplimiento de numerosas ofertas electorales hoy comienza a pasarle la factura al gobierno aprista. Es importante resaltar que este cambio paulatino, que se ha reflejado con mayor fuerza las últimas semanas, se ha producido a pesar de la ausencia de una oposición política significativa en la escena parlamentaria y fuera del parlamento.

La pérdida de iniciativa del gobierno se ha reflejado en una caída importante en las encuestas, pero sobre todo en un estado de ánimo de sectores de la población que pierden confianza en el gobierno y se reinstalan en la ubicación que tuvieron durante las elecciones

generales del año pasado. No es casual que las protestas sociales tengan como escenario aquellas regiones que expresaron su rechazo al orden político y económico vigente, apoyando una candidatura sin organización, sin propuesta y sin articulación efectiva con la sociedad organizada.

### **La alianza privilegiada con la derecha**

Una de las decisiones más importantes que tomó el gobierno, en particular Alan García, después de instalado su segundo gobierno, fue construir una sólida alianza con los sectores más conservadores de la derecha. Entre ellos, con el sector representado por Rafael Rey. Convocó a su gabinete, para cargos ministeriales o viceministeriales, a un amplio grupo de profesionales que estuvieron en el entorno de Unidad Nacional y que, aun sin ser militantes de ese frente, participaron de su propuesta de gobierno. Desde el inicio de su gestión les entregó el manejo de los mecanismos claves de la gestión económica como el Ministerio de Economía (MEF) o el Banco Central de Reserva (BCR). Los grandes empresarios se sienten bien representados por el actual gobierno nacional al que abiertamente apoyan.

A esta decisión continuista del modelo neoliberal iniciado en la década de los noventa, se suma su abierto acuerdo con la representación política del fujimorismo en el Congreso. Esta ruta no es sorprendente, si tomamos en cuenta que los dos vicepresidentes de Alan García tienen una larga trayectoria de relaciones con este sector. El objetivo del gobierno es lograr una mayor estabilidad en el manejo del Congreso, pero es claro también que hay coincidencia alrededor de la defensa del modelo económico y de los intereses de los grandes grupos empresariales nacionales y extranjeros. Junto a ello parece estar el objetivo de ganar el apoyo de aquel sector de la población que se identifica con el estilo de gobierno del fujimorismo. Los discursos y actitudes con sesgo autoritario parecen reflejar el convencimiento de que ese es el camino de la gobernabilidad y del apoyo popular, en una perspectiva de crecimiento económico sostenido, más allá del 2011.

En resumen, el posicionamiento del gobierno en la derecha es una apuesta estratégica del gobierno que se sustenta en dos ejes programáticos: a) convencimiento de que el modelo neoliberal es la única ruta posible para el crecimiento económico y que éste producirá, mediante políticas sociales, una reducción sustantiva de la pobreza; b) convencimiento de que este país requiere más que concertación y participación ciudadana, mano dura que imponga el

orden frente a las supuestas estrategias desestabilizadoras de la izquierda y el chavismo.

### **El nuevo mapa político tras las elecciones regionales y municipales**

En el año 2006 hubo elecciones generales, regionales y municipales. La representación surgida de las elecciones nacionales ha entrado en un proceso de desgaste que se refleja en el creciente rechazo ciudadano al Congreso y a los partidos políticos. Algunas razones para ello son: a) la incapacidad de la derecha de perfilar una agenda diferenciada del Ejecutivo, así como sus divisiones internas; b) la fragmentación, ausencia de liderazgos y lamentables acercamientos mercantilistas al gobierno en la representación del humalismo y la UPP; c) el seguidismo de la representación oficialista a todas las iniciativas presidenciales. A esto se suman los escándalos producidos por hechos de corrupción, la percepción de la gente de que la mayoría de parlamentarios actúan sólo en función de sus intereses inmediatos, así como la creciente distancia de los representantes de las demandas e intereses de sus regiones.

Las elecciones regionales significaron una clara derrota de los denominados partidos nacionales, lo que implicó la consolidación en la escena política de los movimientos o partidos políticos regionales, los cuales triunfaron en 22 de los 25 gobiernos regionales. Quedó establecido así un claro divorcio de la representación parlamentaria con la regional y local. Si bien estos movimientos tienen en común la voluntad de ejercer la política a partir de las dinámicas sociales y económicas de sus regiones, se trata de referentes heterogéneos y con débiles mecanismos de articulación entre quienes comparten enfoques programáticos similares. Un número muy significativo de nuevas autoridades regionales forman parte de una visión progresista y de izquierda democrática, lo cual expresa también un cambio sustantivo en relación con el escenario nacional, en el cual estas corrientes prácticamente no existen. El APRA controla dos gobiernos regionales que son los de Piura y La Libertad, la UPP el de Cusco y Solidaridad Nacional la importante Municipalidad Metropolitana de Lima. Es aún prematuro hacer un balance de las nuevas autoridades, aunque son de resaltar iniciativas de articulación muy importantes como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales o las Juntas de Coordinación Interregional, así como la decisión de algunos presidentes de impulsar procesos de reforma del Estado en sus regiones y los progresos en la voluntad de coordinación y concertación entre numerosas asociaciones y redes de municipalidades, bajo el impulso de la REMURPE.

Otro espacio en el cual se ha venido planteando el tema de la representación es en el de los frentes de defensa. En las últimas

semanas, el humalismo y sectores de la izquierda participaron en las protestas y movilizaciones regionales, pero más que como conducción de un movimiento lo hicieron como catalizadores de un estado de ánimo marcado por la frustración y la indignación de amplios sectores de la población. La heterogeneidad de las distintas plataformas de lucha de las regiones, así como la solución negociada sobre la base de medidas específicas en beneficio de cada región, muestran que se trata de expresiones aisladas y fragmentadas del descontento social sin que exista un canal efectivo de representación política nacional de las mismas. El humalismo, fracasado en la escena parlamentaria, ha intentado retomar iniciativa vinculándose a estas protestas, pero ha mostrado que carece de organización partidaria y de una sólida vinculación con la sociedad. Los intentos de dotar a estas movilizaciones de banderas programáticas de izquierda no han pasado de enunciados generales en las plataformas respectivas, sin mayor interés para los amplios sectores movilizados.

En lo que se refiere a los gremios, la huelga nacional del SUTEP ha puesto en evidencia los serios problemas de representación que atraviesa la conducción de Patria Roja, entrampada entre el seguidismo a los sectores más radicalizados del gremio o la búsqueda de un nuevo perfil, más programático en relación con la problemática de la educación peruana y efectivamente democrático en la conducción del gremio, teniendo como marco de referencia el Proyecto Educativo Nacional, hoy incorporado a las prioridades de la política de Estado. Es difícil imaginar que este sector opte por la segunda vía. La CGTP logró protagonismo con la masiva movilización del 11 de julio en Lima y en casi todas las principales ciudades del país, pero mostró grandes dificultades para articular la protesta social de las regiones y de gremios importantes en una efectiva plataforma programática alternativa que, más allá de las pequeñas elites políticas y sindicales, empate con el interés y las expectativas de las mayorías nacionales.

En síntesis, hay una representación por cada esfera política, lo que hace que las instancias o grupos que están a la cabeza de los conflictos sociales prácticamente carezcan de representación, de referentes nacionales y de canales políticos que les permitan negociar, sea con el Estado o con los capitales privados; y que los partidos nacionales, a su vez, tengan una muy escasa o nula injerencia en los gobiernos regionales, en las municipalidades y en las principales organizaciones gremiales, como el magisterio y los sindicatos mineros.

## **Crecimiento de la economía y de la desigualdad**

El crecimiento de las exportaciones y de la producción en general ha sido la característica de este año; se han sumado así 74 meses de crecimiento ininterrumpido. El aspecto más importante de esta realidad es el incremento de los precios internacionales del petróleo, el gas y los minerales, pero es necesario también reconocer que se han dinamizado sectores no tradicionales como los textiles y la agroindustria. Este crecimiento económico se está reflejando en un incremento del consumo de determinados sectores de la población, concentrados principalmente en Lima y en algunas ciudades de la costa.

Los cuellos de botella del modelo económico y del bloque hegemónico de poder para garantizar las condiciones sociales básicas para la gobernabilidad, así como para la consolidación y profundización de la democracia se ponen de manifiesto en relación con la distribución de los beneficios del crecimiento.

Crecen de manera espectacular las utilidades de las empresas, en particular de las vinculadas a las industrias extractivas, pero los sueldos y salarios se mantienen o incluso disminuyen su peso en la distribución de los ingresos nacionales. Crecen sus utilidades, pero las grandes empresas transnacionales y nacionales se niegan a renegociar los términos de sus contratos de estabilidad para que las sobreganancias, obtenidas sin nuevas inversiones, beneficien también a la sociedad a través de mayores ingresos fiscales del Estado.

Aumentan los recursos fiscales producto del crecimiento de la economía y de las utilidades, pero tenemos un gobierno sin la voluntad política necesaria para reformar el Estado en la perspectiva de implementar políticas efectivamente redistributivas. El gobierno está entrampado por una campaña de la derecha que lo pone contra la pared, pues le señala el riesgo del populismo y levanta el fantasma del enorme fracaso de la anterior gestión aprista.

Todo ello nos muestra que, si bien el crecimiento es importante, no es una condición suficiente para hacer realidad un proceso de desarrollo inclusivo, el cual es finalmente el factor estratégico clave para dar sostenibilidad a una economía competitiva en el nuevo contexto económico mundial. Se confirma una vez más esta evidencia ya presentada en otros países.

## **La descentralización y la reforma del Estado**

En la primera etapa del gobierno se anunció el denominado *shock* descentralista, el cual contenía un conjunto de medidas interesantes pero carecía de una visión de conjunto sobre el sentido y los alcances que el proceso de descentralización tenía para el nuevo gobierno.

En lo que se refiere a la transferencia de competencias se emitió el decreto respectivo y se incluyó para el 2007 la transferencia de todas las funciones. Sin embargo, no se definió con claridad un mapa para su distribución entre los tres niveles de gobierno, tampoco se establecieron mecanismos intergubernamentales claros para la negociación del proceso, así como tampoco se hizo una valorización precisa del costo de las funciones para garantizar una efectiva transferencia. La ausencia de una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y de las respectivas leyes orgánicas sectoriales atenta contra una adecuada distribución de las funciones, gran parte de las cuales son compartidas entre los tres niveles de gobierno. Un hecho lamentable ha sido la falta de iniciativa para, recuperando el tiempo perdido por el gobierno anterior, realizar un plan intensivo de desarrollo de capacidades a nivel subnacional.

En lo que se refiere a la conducción del proceso se optó por desaparecer el Consejo Nacional de Descentralización (CND) en lugar de reformarlo y constituir una efectiva instancia de conducción intergubernamental, concentrando las decisiones en el Ejecutivo y creando una secretaría en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) para la coordinación de un proceso central en la reforma del Estado. Apropiarse de una competencia intergubernamental según la Ley de Bases de la Descentralización, significa entre otras cosas subordinar la descentralización a intereses partidarios como ya corrió con el Proyecto especial de Chincas. Al crear la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, las autoridades regionales han logrado establecer mecanismos de coordinación intergubernamental pero sin que se resuelva el problema de la institucionalización del diálogo y negociación y sin que se incluya a las autoridades locales.

En lo que se refiere a la descentralización fiscal es muy poco lo avanzado. El incremento de recursos proviene fundamentalmente de los mayores ingresos producidos por el canon y las regalías, pero se mantiene una alta concentración del gasto en las regiones y en el gobierno nacional. No se ha modificado la ley de descentralización fiscal que vincula el proceso no a la transferencia de competencias sino a un impreciso proceso de integración regional. Esto es preocupante en la medida que el gobierno viene reiterando el anuncio que de todas maneras transferirá hasta fines de año las competencias y funciones sectoriales pendientes, es decir existe el riesgo de una transferencia desfinanciada.

Dimensiones ausentes del debate político son la integración regional, la planificación territorial y la descentralización económica, así como las conexiones de la descentralización con otros componentes de una reforma integral del Estado. Más allá de periódicos anuncios sobre una región piloto, tanto el gobierno como las autoridades regionales

carecen de una propuesta integral para hacer realidad el necesario proceso de reordenamiento territorial. Nuevamente es desde las regiones que proviene la única iniciativa significativa en este terreno, que es el de la consolidación de las denominadas Juntas de Coordinación Interregional, las cuales vienen teniendo un rol activo en definir ejes políticos y económicos para la acción concertada.

La negativa del gobierno a constituir el CEPLAN y dar forma al sistema nacional de planificación concertada debilita la capacidad de los tres niveles de gobierno de articular esfuerzos, tanto en lo que se refiere a la formulación e implementación de políticas, como de invertir con eficiencia y eficacia los recursos de los tres niveles de gobierno. Finalmente, constatamos que se carece de una visión estratégica para hacer realidad la descentralización económica, ya que más allá de la muy limitada iniciativa Sierra Exportadora no hay estrategias sectoriales claras en este terreno. Las autoridades regionales y locales quedan libradas a lo que, con diverso éxito, vienen haciendo para promover la inversión privada nacional y extranjera en sus regiones y municipios.

Es importante señalar que el rimbombante anuncio presidencial de llevar adelante una revolución en la estructura del Estado ha quedado limitada a un conjunto de iniciativas administrativas, algunas de ellas interesantes como la fusión de los programas sociales pero que no apuntan a modificar los principales cuellos de botella de la gestión pública ni han avanzado de manera significativa en su adecuación al proceso de reforma descentralista y a los mecanismos de participación ciudadana que se han ido construyendo en los últimos años en nuestro país. La incapacidad de invertir los recursos públicos con calidad y oportunidad es sólo una de las manifestaciones de esta realidad. Lo mismo se puede señalar de las grandes limitaciones que tiene el Ejecutivo para formular políticas sectoriales que permitan aprovechar el crecimiento económico y la mayor disponibilidad de recursos en una perspectiva orientada a reducir las enormes brechas territoriales y sociales. Una reforma de Estado concebida como el proyecto de grandes transformaciones para democratizar el ejercicio del poder y canalizar los cambios en la representación de los intereses en el estado, no forma parte de la voluntad política ni de la agenda del gobierno aprista.

### **La lucha contra la corrupción**

A casi un año de la toma del gobierno por parte del partido Aprista, la percepción de la población sobre la lucha contra la corrupción ratifica lo que se ha venido diciendo desde muchos espacios, que el gobierno no ha hecho casi nada en este sentido. Según la última encuesta de Apoyo Opinión y Mercado, el 55% de la población de las 16

principales ciudades del país considera que el control de la corrupción ha empeorado, y el 41% indica que sigue igual que en el gobierno anterior (que tampoco tuvo una apuesta precisa frente a este tema). Estamos hablando de un 91% de la población disconforme en lo que se refiere al rol del gobierno en la lucha contra la corrupción.

De acuerdo a los analistas en este tema, al retroceso de la voluntad política en la lucha contra la corrupción evidenciado durante el gobierno de Alejandro Toledo, se ha sumado la casi inacción del gobierno aprista en este tema, salvo muy contadas acciones que no permiten dilucidar la existencia de una efectiva propuesta de política pública anticorrupción.

Y es que durante este gobierno ya hemos sido testigos de la existencia de problemas como los ocurridos por la falta de transparencia de las contrataciones estatales (los casos de las compras de patrulleros y ambulancias), el escandaloso caso de la compra de contenidos de medios de comunicación por parte del Ministerio de Vivienda, el nombramiento de personajes cuestionados como Carlos Arana, las elecciones del Tribunal Constitucional, muchos de los cuales han quedado en la impunidad.

### **Los conflictos sociales**

Los conflictos sociales durante este primer año de gobierno aprista han tenido como uno de sus protagonistas principales a los movimientos regionales. Los ejes de sus demandas han girado alrededor de un mayor gasto y de más obras en sus regiones, así como de medidas sectoriales que permitieran mejores condiciones para su actividad económica, en especial de los movimientos agrarios y campesinos. Es decir, en muchos aspectos de la cuestión de fondo, es la demanda explícita o implícita de impulsar la redistribución de los beneficios del crecimiento económico. En estas movilizaciones encontramos también temas cuyo contenido y alcances son mucho más difíciles de negociar, como son las demandas de las cuencas cocaleras y los conflictos socio-ambientales entre las comunidades campesinas y las industrias vinculadas a las actividades extractivas.

A ello se agregan los conflictos gremiales, los más significativos de los cuales han sido: a) el del gremio magisterial, cuyas demandas se han orientado a resistir, con muy poco éxito, determinadas reformas planteadas en el sector educación y que forman parte del Proyecto Educativo Nacional; b) el de la Federación Minera, que en el marco de una situación excepcionalmente buena para este sector, resurge luego de varios años para reclamar mejores condiciones laborales y remunerativas, logrando importantes avances y dando pasos hacia su



consolidación institucional con un creciente proceso de sindicalización de nuevos contingentes de trabajadores.

A pesar de todo lo afirmado en el discurso gubernamental y en los medios de comunicación, los conflictos sociales no han obedecido a una coordinación nacional, ni han tenido un partido o algunas agrupaciones políticas conduciéndolos; menos aún han respondido a la injerencia del presidente Hugo Chávez. En la práctica, lo que hubo es una coincidencia de diversos sectores de la población respecto a la oportunidad de tomar tal o cual iniciativa de lucha, cuyos factores detonantes han sido la huelga del SUTEP y la jornada nacional de protesta convocada por la CGTP.

En muchas direcciones de estos movimientos hay una activa presencia de sectores de izquierda, organizados o independientes, pero la situación está muy lejos de aquélla divulgada por las versiones oficiales respecto a un supuesto complot comunista, una voluntad concertada de frenar el crecimiento de la economía, o acciones desestabilizadoras contra el gobierno y la democracia.

Los movimientos sociales tienden a utilizar prontamente formas de lucha radicales o violentas, el caso más típico es el bloqueo de carreteras, por dos razones principales: a) el gobierno se demora en responder a sus demandas o dar cumplimiento a las promesas presidenciales, como por ejemplo las de los campesinos de Andahuaylas, que exigían la entrega de tractores ofrecidos por el presidente; b) no existen partidos nacionales que los representen y canalicen sus demandas al gobierno central, y tampoco tienen representación en el parlamento nacional. Esto último hace que opten por desplegar acciones que les permiten acceder a los medios de comunicación nacional, convertirse en protagonistas y hacerse visibles frente a la llamada clase política.

Sin embargo, estos movimientos no han tenido ni tienen como propósito, por lo menos hasta ahora, provocar la crisis y la caída de gobierno. No están interesados en generar una crisis de la gobernabilidad democrática. Lo que quieren es forjar espacios para presentar, negociar y, en lo posible, solucionar sus demandas y que sus voces sean escuchadas. A pesar de la confluencia temporal de muchos movimientos, el Perú está lejos de la situación que se vivió hace unos años en Bolivia o en Ecuador.

Desde el interior del gobierno, el Presidente ha encabezado el discurso más confrontacional contra los grupos en conflicto. La mayor dureza del gobierno se ha dado en el enfrentamiento con el SUTEP, con la consideración de que es la única organización sindical nacional con capacidad para coordinar protestas en todo el país. Sin embargo, paralelamente, el gobierno ha aceptado constituir mesas de

concertación en la gran mayoría de regiones o localidades donde se han producido las movilizaciones. Preocupa la actitud del Presidente, porque puede marcar un accionar futuro; aunque en las negociaciones ha primado el pragmatismo. En este contexto se da también la labor del Ministerio de Trabajo, que en casos como Casapalca adoptó una actitud claramente confrontacional con la empresa minera, para obligarla a que respete los derechos de los trabajadores, actitud que debe ser saludada.

### **El descenso en las encuestas**

Todas las encuestadoras han constatado una brusca caída de la popularidad presidencial y en general del gobierno, tanto del Ejecutivo como del Parlamento. La desaprobación ha superado largamente a la aprobación a nivel nacional. En las regiones Sur, Centro y Selva, la aprobación al Presidente de la República es mínima. Los casos extremos son el Sur y la Selva.

Dicho de otra manera, la situación en cuanto a simpatías políticas está retornando a la que se vivió en las elecciones generales del año pasado: el APRA tiende a replegarse sobre su 25% y a mantener como aliados a sectores que votaron por Unidad Nacional y el fujimorismo, sobre todo en la capital de la República. En el resto del país los que votaron por Humala o los que votaron por candidaturas regionales o locales independientes se ubican en la oposición relativa o en una situación de desconfianza de cara al futuro.

Este aceleramiento del desgaste de la figura presidencial no se revertirá, como parece pensar el gobierno, con una mayor y mejor difusión de los éxitos macroeconómicos. Se requiere de un cambio en la lógica general de la economía, de tal manera de establecer un adecuado equilibrio entre crecimiento económico y respuesta a las demandas e intereses de los amplios sectores de la población que se han movilizadado a lo largo del territorio nacional y de un verdadero relanzamiento y profundización del proceso de descentralización del Estado.

### **El fujimorismo**

No es un secreto que el Gobierno aprista no ha estado interesado en la extradición de Fujimori, pues la lucha contra la corrupción no es parte de sus prioridades y porque, además, le interesa el respaldo del fujimorismo en el parlamento. En todo caso, la extradición de Alberto Fujimori sigue siendo un problema pendiente y sobre su final sigue existiendo una gran interrogante. Si Fujimori retornara al Perú sólo por delitos de corrupción, el fujimorismo tendría aún cómo respirar.

Mientras tanto, el gobierno se sentiría incómodo porque Fujimori le robaría cobertura mediática. Si, por el contrario, es obligado a retornar además acusado de violación de los derechos humanos, su situación cambiaría radicalmente porque tendría que afrontar largos procesos y una posible sentencia a más de veinte años de prisión.

En el caso hipotético de que la sala suprema de Chile ratifique la sentencia del juez Orlando Álvarez, Fujimori retornaría al Japón. La posibilidad de un regreso al Perú estaría negada debido a que sería detenido de inmediato por todos los procesos que se le imputan: si la justicia chilena no halla razones para aprobar la extradición, deja todos los casos abiertos y no se genera filtro alguno.

Sin duda, su eventual elección como senador del parlamento japonés le daría un pasaporte a la impunidad, sobre todo si la justicia chilena rechaza el pedido de extradición. En este caso, además, es seguro que los fujimoristas harán campaña, dentro y fuera del país, por dejar establecido que eso equivale a un dictamen de inocencia.

## **Sendero Luminoso**

Sendero sigue siendo una fuerza política y militarmente derrotada. Sin embargo, esto no significa que carezca de cierta capacidad para impulsar la reorganización de su aparato político, tarea en la que aparentemente se encuentran, y para mantener en actividad — aunque con contactos difíciles de definir— algunos pequeños grupos armados en las zonas de producción de hoja de coca en el Alto Huallaga y en el valle del río Apurímac-Ene.

Los pequeños grupos armados que circulan en las zonas de producción de hoja de coca cumplen un papel ambiguo, y tal parece que la tendencia es que se conviertan, crecientemente, en organizaciones que dependen del narcotráfico. Dicho de otra manera, es muy difícil de precisar con exactitud si son fuerzas que obedecen al nuevo mando político central de Sendero o si se han convertido en sicarios del narcotráfico.

En cuanto al futuro de Sendero, es posible plantear hasta cuatro hipótesis:

- que se convierta en una fuerza principalmente política, con características extremadamente radicales;
- que tenga un cierto crecimiento, pero que se mantenga como una fuerza marginal y de segundo orden;
- que amplíe su influencia en la zona del narcotráfico, y desde allí expanda su proyección política;

- que su área política se separe de su área estrictamente militar, convirtiéndose esta última en una estructura independiente vinculada al narcotráfico.

En síntesis, se pueden esperar eventuales acciones armadas en las zonas de narcotráfico y su participación numéricamente marginal pero políticamente impactante en ciertas acciones de protesta nacional, como en el caso de su presencia en el sindicato magisterial.

Sendero tiene aún la posibilidad de crecer políticamente, si alcanza a reorganizarse, no sólo porque la pobreza sigue siendo alta, a pesar del crecimiento de la economía, sino sobre todo porque ésta se concentra en zonas y regiones sin organizaciones políticas interesadas por representarlas, al margen de su discurso formal. Sendero sigue teniendo un espacio de crecimiento entre los radicales de las ciudades que no encuentran más salida que su propuesta política.

### **Cambios en el gabinete**

Los cambios más voceados, a partir de la información que se ha podido recoger, son los de los ministros de Justicia, Mujer y Salud. La idea es que se mantenga la estructura básica del gabinete y sobre todo su orientación política. El Presidente de la República ha dado claras señales de que mantendrá la orientación que su gobierno ha tomado durante el primer año de gestión.

Se menciona también la posibilidad de un cambio de ministro de Economía. Lo más probable es que no ocurra pero, de concretarse, se nombraría a alguien con un perfil semejante al del actual, Luis Carranza, tal vez más ejecutivo y sobre todo con una mayor iniciativa para gastar. La urgencia por el gasto será enorme, sobre todo considerando que en el año 2007 habrá un superávit aún mayor que en 2006.

Sin duda, el cambio más controversial sería la salida del premier Jorge del Castillo, por las implicancias en el manejo global del gobierno; pero este cambio también es improbable. Es probable que al Presidente de la República no le falten ganas, por sus tensiones con el Premier, pero sabe perfectamente que Del Castillo es su principal y mejor operador político, y que en las actuales circunstancias difícilmente encontrará a un militante de igual confianza y con un perfil político similar.

### **Los probables y principales anuncios**

Los anuncios más importantes del presidente Alan García en su discurso del 28 de julio, que seguramente ratificará la orientación actual del gobierno, serán probablemente el relanzamiento de la carrera pública magisterial, con un mayor presupuesto para el sector educación, y la ampliación de la cobertura de salud, dotando también a este sector de un presupuesto adicional. Asimismo, reiterará la propuesta de repotenciar a las fuerzas armadas, tal como ya ha sido anunciado por el ministro del sector. No se descarta el anuncio de un pequeño incremento en la remuneración mínima vital.

Por otro lado, ratificará su voluntad de firmar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y seguramente anunciará precisiones sobre los subsidios a la agricultura nacional. En lo que se refiere a la descentralización tiene la posibilidad de presentar un paquete descentralista que incluya los cinco puntos propuestos por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. De la misma forma, tiene abierta la posibilidad de lanzar iniciativas en el ámbito de la lucha contra el narcotráfico, proponiendo incluso la creación de un mando unificado.

En cuanto a la controversia con Chile, a Alan García no le quedará sino insistir en el recurso del Perú al Tribunal de La Haya, debido a que los acuerdos bilaterales son imposibles de alcanzar.

En síntesis, todo indica que el discurso presidencial contendrá uno que otro anuncio espectacular, pero sobre todo expresará una línea de continuidad en relación con su primer gobierno. No se puede descartar, por otro lado, que el discurso esté teñido de un tono autoritario y que anuncie medidas que garanticen el "orden" en el país, la penalización de la participación de autoridades regionales y municipales en huelgas y paros es una señal de esto. Continuará afirmando que las protestas obedecen a la politización y le servirá de sustento la reciente medición de la pobreza anunciada por el Instituto de Estadística e Informática, según la cual se ha reducido en 4,2% en el 2006, es decir, de 48,7% a 44,5%. Cifra ésta que debe ser analizad con mucho cuidado ya que la metodología ha cambiado y, por lo tanto, resulta arbitrario comparar una y otra cifra. Asimismo es importante señalar que incluso considerando certera tal información, queda claro que en las zonas de mayor conflicto la pobreza casi no ha disminuido e incluso ha aumentado.

### **El segundo año de gestión del gobierno aprista: orientaciones previsibles**

Una primera preocupación muy práctica es acelerar el gasto fiscal. El APRA no se puede seguir dando el lujo de tener un importante superávit porque el gobierno central, así como los gobiernos

regionales y locales, tiene dificultades para gastar. Esta premura se acelera ante el eventual incremento de las protestas sociales. Más aún, según anuncios y proyecciones del Banco Central de Reserva y de la empresa Apoyo, este año el Perú crecería nuevamente por encima de 7% del PBI. Como ya se ha comprobado, el mantenimiento del crecimiento económico favorece a sectores muy puntuales de la población y alienta las demandas por participar de la redistribución de las utilidades y del crecimiento en general.

El segundo año de gestión coincidirá con un nuevo año sin oposición política unificada ni iniciativa. En el Parlamento, la oposición política seguirá fragmentada (una evidencia es la conducta del bloque parlamentario de la UPP) y el APRA mantendrá, en ese ámbito, una amplia capacidad de iniciativa. En el humalismo no se avizora ningún repunte; Unidad Nacional continúa dividida y sin iniciativa; y los grupos de izquierda se mantienen en una esfera marginal o participando en algunos movimiento regionales o gremiales.

La falta de representación política de la protesta social puede llevar al endurecimiento de las formas de manifestación popular; pero también a que la acción gubernamental sea crecientemente más intransigente. Un primer anuncio ha sido la detención de los dirigentes magisteriales y la decisión de que las fuerzas armadas apoyen a la Policía Nacional en la acción represiva.

A esto se ha sumado la dación de un paquete de decretos legislativos que han sido considerados por los analistas como una manera de criminalizar la protesta social así como también imponer una mayor represión a la misma. Por un lado, a través del Decreto Legislativo Nº 982, que modifica el artículo 20 del Código Penal, se declara inimputables a los miembros de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas que causen lesiones o muerte en el ejercicio de sus funciones y con el uso de sus armas en forma voluntaria. De igual manera, precisa una nueva redacción del delito de extorsión (artículo 200 del Código Penal) que tiene como finalidad incluir dentro de este ilícito a las movilizaciones sociales y la inhabilitación de las autoridades por participar en huelgas. Con todo esto lo que se está logrando es fortalecer aún mas la criminalización de la protesta social con un alto nivel de impunidad de los efectivos que participen en la represión de la misma.

Hasta el momento, las relaciones entre la mayoría de los gobiernos regionales y el gobierno central califican como buenas, salvo los casos de Puno, Áncash y Huánuco. Sin embargo, tres factores pueden ponerlas en crisis: que el gobierno no cumpla con el paquete de transferencia de competencias y recursos; que surjan conflictos que involucren a los gobiernos regionales y que los terminen enfrentando con el gobierno central; que el gobierno central ensaye una política

selectiva de apoyo a los gobiernos regionales con el propósito de ganar aliados y de aislar a potenciales “enemigos”, implementando relaciones inequitativas.

En el partido oficialista se pueden presentar crecientes tensiones, no sólo las que se han producido en las alturas del poder (entre Jorge del Castillo y Mercedes Cabanillas, por ejemplo). Es posible que sectores regionales del APRA presionen por más presencia en el Ejecutivo y por la modificación de algunas orientaciones de la política gubernamental, entre ellas el cumplimiento de ciertas promesas electorales de Alan García como el retorno a la Constitución Política de 1979.

En síntesis, el segundo año de gestión gubernamental se presenta como una continuación del primero, pero con matices originados en la caída de la popularidad presidencial, el desesperado esfuerzo por incrementar el gasto fiscal, la posibilidad de que los conflictos sociales se intensifiquen y la tentación del gobierno de hacer un uso más sistemático de la represión y de una política autoritaria.

## **Temas para una reforma democrática**

### ***Implementar políticas redistributivas***

- Dar contenido preciso al Plan Sur, superando las evidentes limitaciones del programa Sierra Exportadora.
- Incremento de la remuneración mínima vital.
- Reorientación del destino del canon minero que se queda en el gobierno central de tal manera de establecer un fondo compensatorio para las regiones y municipios que no reciben este beneficio.
- Reorientación del gasto público, priorizando las regiones más pobres del país como Huancavelica, Ayacucho, Huanuco, Pasco, Apurímac en otras.
- Impuesto a las sobre ganancias de las empresas extractivas.
- Impulso a las reformas educativas y de salud, así como la reorientación y descentralización de las políticas y los programas sociales.

### ***Relanzar y profundizar la descentralización***

- Conformar una instancia intergubernamental para la conducción concertada de la descentralización, formada por representantes del Poder Ejecutivo, de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y de la coordinación de las diversas asociaciones y redes municipales.
- Pleno respeto de las autonomías políticas y administrativas de los gobiernos regionales y las Municipalidades.

- Definir los criterios y orientaciones para la conformación de regiones piloto, así como fortalecer las Juntas de Coordinación Interregional como instrumentos catalizadores de la integración regional.
- Fortalecimiento de los procesos participativos en planeamiento y presupuesto público.
- Impulso a la creación de sistemas regionales de planeamiento estratégico como marcos de referencia para reforzar las acciones de articulación y complementariedad entre centros poblados, distritos, provincias y departamentos.
- Fortalecimiento de los proyectos piloto de descentralización de la educación y la salud.
- Iniciar la descentralización fiscal en base a una profunda reforma tributaria e impulso de la descentralización económica.
- Implementar un programa de desarrollo de capacidades para optimizar la gestión pública subnacional y sectorial.

#### ***Avanzar hacia una verdadera reforma del Estado***

- Aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo e inicio de su transformación interna.
- Implementación del CEPLAN y del sistema nacional concertado de planificación.
- Impulso a la reforma del poder legislativo, fijando una agenda legislativa y fortaleciendo el rol fiscalizador del parlamento nacional.
- Impulso a la reforma del poder judicial.

#### ***Presupuesto público***

- Reorientación del gasto público 2008 en función de las prioridades propuestas por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales: desnutrición, infraestructura vial, electrificación rural, salud, educación, fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades.
- Articulación del presupuesto participativo con el presupuesto por resultados.
- Mejorar el gasto público, a través del desarrollo de capacidades de gestión a nivel subnacional, pero también en los sectores ministeriales.
- Completar la flexibilización y la reducción de plazos del SNIP, sin afectar la transparencia y la calidad del gasto público.

#### ***Derechos ciudadanos***

- Implementación de las políticas de igualdad de oportunidades.
- Derogatoria de normas orientadas claramente a la implementación de políticas represivas.
- Fortalecimiento del cumplimiento del Programa de Reparaciones.



- Respeto a los derechos laborales, incluyendo la eliminación de los Services.

#### ***Ética pública y lucha contra la corrupción***

- Definición de una política nacional sobre el cultivo ilegal de la coca y sus vínculos con el narcotráfico.
- Intensificar las acciones para lograr la extradición de Fujimori.
- Fortalecimiento de los espacios y prácticas de rendición de cuentas y de vigilancia social.

#### ***Diálogo con los movimientos sociales y los frentes regionales***

- Articulación de las agendas reivindicativas en el marco del fortalecimiento de la descentralización, la gobernabilidad y la promoción del desarrollo humano.
- Fortalecimiento del sistema de partidos como mediadores de los derechos e intereses de los ciudadanos, sus organizaciones de base y los movimientos sociales.
- Reorientación en la conducción sindical del SUTEP, buscando una mayor coherencia con el proyecto educativo nacional.

#### ***Democracia y gobernabilidad del país***

- Fortalecimiento del Acuerdo Nacional e impulso de los Acuerdos Regionales.
- Respeto a la autonomía de las ONG, declarando inconstitucional la ley anti ONG.
- Reforzar las políticas e intervenciones preventivas.
- Eliminación de la penalización de la participación de las autoridades regionales y locales en las movilizaciones sociales.

Lima, julio 2007

Comisión Reforma del Estado,  
Reforma Constitucional y  
Descentralización:

Alternativa, Centro de Investigación Social y Educación Popular

Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán

Colectivo Manos Limpias

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos

Forum Solidaridad Perú

FOVIDA

Grupo Propuesta Ciudadana

Movimiento Ciudadano Para Que No Se Repita

Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Social