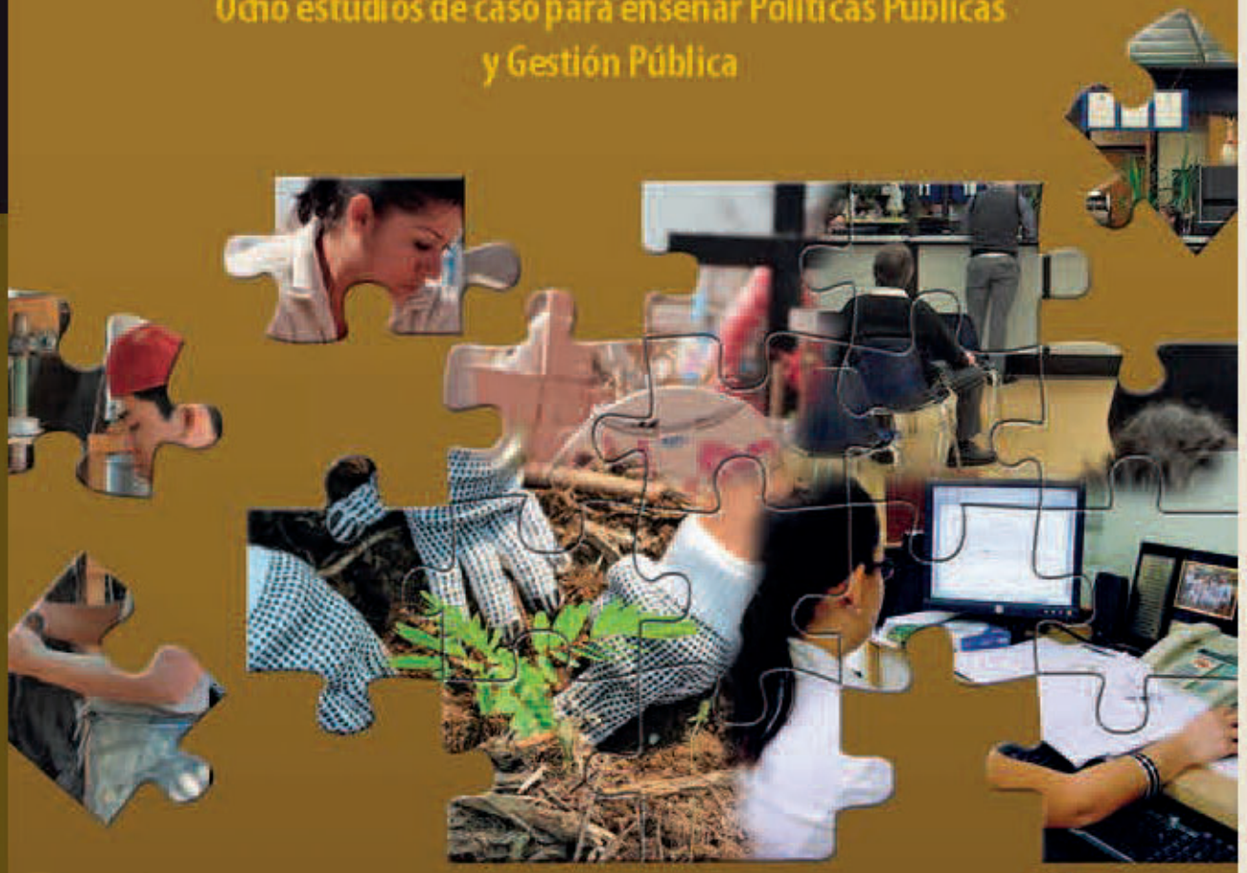
CARLOS ALZA BARCO (Compilador)

Aprender de la Experiencia. Ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública

Aprender de la Experiencia

Ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública



CARLOS ALZA BARCO
(Compilador)

ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PUCP

Carlos Alza Barco. Master en Regulación por la *London School of Economics and Political Science* y alumno del doctorado en Ciencia Política en la PUCP. Profesor del Departamento Académico de Ciencias Sociales y coordinador de la especialidad de Políticas Públicas y Gestión Pública de la Escuela de Gobierno PUCP. Además es Director Ejecutivo de PAR – Instituto de Políticas Públicas, Regulación y Desarrollo Sostenible.

Estudió Derecho en la PUCP y realizó estudios en Políticas Públicas de salud y derechos humanos en la Universidad de Harvard e Investigación en Teorías críticas del Derecho, Democracia y Derechos Humanos en la Universidad de Sevilla. Fue Defensor Adjunto para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente, Primer Adjunto y Asesor de la Defensora del Pueblo. Es autor de diversas publicaciones entre las que destacan: "La Gestión Pública Inconexa" y "Gestión Pública: balances y perspectivas".

APRENDER DE LA EXPERIENCIA

OCHO ESTUDIOS DE CASO PARA ENSEÑAR POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA

Carlos Alza Barco
(Compilador)

APRENDER DE LA EXPERIENCIA

Ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública

ESCUELA DE
GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS

PUCP

Aprender de la Experiencia
Ocho estudios de caso para enseñar
Políticas Públicas y Gestión Pública
Carlos Alza Barco (Compilador)

© Carlos Alza Barco, 2013

De esta edición:
© Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2013
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
Teléfono (51 1) 6262000 (2689)
escueladegobierno@pucp.edu.pe
www.pucp.edu.pe/escueladegobierno

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Primera edición: diciembre de 2013
Tiraje. 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2013-
ISBN:

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Índice

Presentación 9

Ni Una Muerte Más
El caso de la política pública contra el feminicidio en el Perú 15

La Ley asustada
El caso de la aprobación de la Ley de Cine en el Perú (2009-2012) 45

Ambiente de Presión
El caso de la creación del Ministerio del Ambiente en el Perú (2007) 93

Crónica de un Conflicto anunciado
El caso del conflicto social en Bagua (5 y 6 de junio de 2009) 121

Reconvirtiendo el programa
El caso del Programa de reconversión laboral REVALORA Perú (2009-2011) 147

Centrándose en los resultados
El caso del Programa Presupuestal Estratégico de Incremento de la Productividad de las MYPE 165

Oportunidad para Servir
El caso de la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos en el Perú 191

Un solo lugar, menos tiempo
El caso del Centro de Mejor Atención al Ciudadano (MAC) 217

Presentación

Si las políticas públicas y la gestión pública son dos caras de la misma moneda, y dicha moneda es un proceso de decisiones —como he aventurado en otro texto—[1], resulta imprescindible reconstruir dicho proceso para su comprensión y estudio, para encontrar evidencias sobre lo ocurrido en ese complejo entramado de negociaciones políticas, para **aprender de la experiencia.**

Un estudio de caso brinda la oportunidad de llevar al aula lo que de manera compleja e intrincada ocurre en la realidad del aparato gubernamental. En estos temas, el estudio de la teoría no es suficiente, se requiere una participación activa, es necesario observar, lo cual no siempre es posible de manera inmediata. Un estudio de caso permite "ver" una experiencia concreta y aprender sobre la base de problemas, encontrar viejas y nuevas prácticas, hacer dialogar la teoría con la evidencia en un permanente aprender y desaprender, acciones imprescindibles en todo proceso de formación académica.

Los ocho estudios de caso que aquí se presentan han sido elaborados como tecnología educativa, para ser usados en el aula en cursos de políticas públicas y gestión pública. Se trata de casos reales, reconstruidos a partir de un exhaustivo y cuidadoso trabajo de investigación de corte cualitativo. Para su selección se realizó una sistematización y análisis de los planes curriculares de los cursos vinculados a políticas públicas y gestión pública de la especialidad de Ciencia Política, de Gestión y Alta Dirección y de la Maestría en Ciencia Política y Gobierno de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Las entrevistas con varios profesores, que gentilmente accedieron a comentar sus experiencias y necesidades, dieron pistas sobre los temas.

[1] Para mayor información se puede consultar "Gestión Pública: un tema pendiente en la investigación académica" (Alza 2012: 219-236.). En: *Gestión Pública: balances y perspectivas. VI Seminario de Reforma del Estado.* Lima: Fondo Editorial PUCP.

Los *focus group* realizados con alumnos de pre y posgrado confirmaron nuestra hipótesis de que era necesario producir material de enseñanza con casos reales que permitan comprender los procesos de política pública y gestión pública en nuestro país.

Un financiamiento obtenido como resultado de un concurso del Vicerrectorado de Investigaciones de la PUCP[2] nos permitió convocar a alumnos y exalumnos para el desarrollo de los casos. Organizados en grupos de trabajo, iniciamos la elaboración de los mismos, construyendo líneas de tiempo, realizando mapeos de actores, estructuras de eventos y procesos, búsquedas bibliográficas y de medios de prensa, guías de entrevistas, reuniones y entrevistas a profundidad. Cada caso cuenta con una narración que muestra los diversos procesos, dilemas, conflictos y estrategias que van usando los actores para formular y gestionar las políticas públicas en nuestro país.

El proceso de investigación fue tan rico y multidisciplinar como difícil. La dificultad se expresó en la búsqueda de información, la reconstrucción de procesos todavía latentes (como el de Bagua) y la resistencia de ciertos actores a ser entrevistados.

Su riqueza estriba no solo en la elaboración de los productos que hoy publicamos, sino en los resultados obtenidos y en el impacto en cada uno de los miembros del grupo de investigación: aprendizajes teóricos y metodológicos, además del acercamiento a la realidad a través de cada caso, que nos iba mostrando la complejidad y los retos que implica hacer política pública y gestión pública en el Perú.

La diversidad de disciplinas de los miembros del grupo (ciencia política, derecho, literatura, filosofía, ingeniería, comunicaciones y sociología) constituyó un valor fundamental en la investigación. La participación de los alumnos de comunicaciones, Gabriel Olaya Martínez y Luis Enrique Carrera Ortiz, en la producción de videos de corte informativo,[3] es una muestra adicional del aporte multidisciplinar del proyecto.

Los casos que se presentan en este libro son narraciones. No contienen análisis pues ello se espera sea precisamente el trabajo de los alumnos y alumnas en los cursos en los que se les utilice. No obstante, ello no significa que

[2] El Proyecto Nº 70242.2079 "Elaboración de Estudios de Casos como Material de Enseñanza sobre políticas públicas y gestión pública en pre y posgrado", obtuvo financiamiento del Vicerrectorado de Investigaciones de la PUCP al ser uno de los ganadores del Concurso de Proyectos de Investigación Aplicada 2012.

[3] Se trata del video dramatizado sobre feminicidio *Ni una muerte más,* y el documental sobre la ley del cine *La ley asustada.* Ambos se pueden encontrar en la web Videos PUCP.

cada caso no haya sido construido cuidadosamente sobre la base de marcos teóricos y un diseño particular que permita mostrar aspectos clave de la formulación de las políticas públicas y los procesos de gestión, para su estudio y desarrollo en clase. Cada caso ha sido elaborado sobre la base de algunos temas que se propone puedan servir de guía para que el profesor ponga a discusión, pero es cierto que los casos se constituyen también como obras abiertas en los que podremos encontrar muchos más temas de los que aquí proponemos.

Los casos sobre feminicidio, la ley del cine y la creación del Ministerio del Ambiente muestran procesos y estrategias de establecimiento de agenda gubernamental. El de Revalora, el Cuerpo de Gerentes Públicos y el MAC están orientados a mostrar procesos vinculados al diseño y la implementación de políticas o programas. El caso Mype está centrado en el diseño de políticas. Y el de Bagua está pensado en las diversas estrategias y dilemas a los que se enfrentan los actores públicos cuando atienden conflictos sociales violentos. Ninguno de estos casos pretende ser exhaustivo ni absoluto, por el contrario, son visiones particulares de las cosas, reconstruidas en un esfuerzo de objetividad a través de la triangulación de información y puntos de vista de sus propios actores o especialistas. En ese sentido, los casos que aquí se pone a disposición de la comunidad académica tienen valor pedagógico, y gracias al enfoque historiográfico con que se construyen, constituyen evidencia sobre la realidad de nuestros procesos decisionales y la política en la que estos se desarrollan.

Este proyecto nos ha permitido crear, además, el Banco de Casos PUCP, en la plataforma PAIDEIA PUCP. Allí se encuentra el material adicional a disposición de los profesores de nuestra universidad y servirá como repositorio de futuros casos que vayamos elaborando progresivamente.

Tracy Prieto, Magister en Ciencia Política por nuestra universidad, cumplió un papel muy importante como co-investigadora del proyecto, coordinando, además, las acciones del trabajo de campo y la parte administrativa. El equipo estuvo conformado por un infatigable grupo de investigadores jóvenes: Inés Jáuregui (Sociología), Antoanette Alza (Literatura), Diego Salazar (Ciencia Política), Kervin Manco (Filosofía) y Edward Dyer (Derecho). Su esfuerzo, dedicación y profesionalismo, vocación por el trabajo interdisciplinario y en equipo, así como paciencia en las numerosas revisiones y correcciones de los textos, contribuyeron a que este proyecto se llevara a cabo y contemos con cada uno de los casos que publicamos.

Asimismo es justo agradecer a todos los que nos brindaron información y/o nos concedieron su tiempo, pues ello nos permitió triangular la información y constatar nuestras hipótesis: Liz Ivette Meléndez, María Ysabel Cedano, Denisse Chávez, Rocío Villanueva Flores, Carmen Rosa Vargas, Isaac Mekler, Ricardo Bedoya, Alberto Chicho Durant, Raúl Zevallos, Gabriel Quispe, Christian Wiener, Gustavo Sánchez, Francisco Adrianzén, Carlos Raffo, Lucila Pautrat, Gioffiani Peirano, Antonio Brack, Gloria Ramos, Mariano Castro, Manuel Bernales, Alberto Pizango Chota, Guido Lombardi Elías, Andrés Corrales, Nuria Esparch, Oscar Zevallos, Vlado Castañeda, Cristian León, Luis Vásquez, Miguel Calderón, Elba Huayanca, Edgar Galván, Roger Salhuana, José Durant, Katherine Bolaños, José Carlos Chávez, Milagros Villa-García, Nilda Rojas, Juan Chau, Carlos Castro, Gonzalo Deustua y Liliani Souza.

La Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, en el marco del financiamiento de la Línea de Investigación en Políticas Públicas y Gestión Pública, que lleva a cabo el Grupo de Investigación en Políticas Públicas y Gestión Pública (GIPPGP), debidamente registrado ante el Vicerrectorado de Investigaciones, ha brindado su apoyo para la presente publicación como parte de su convicción y apuesta por una formación integral de los estudiantes que confían en ella su formación y especialización profesional.

Mag. Carlos Alza Barco
Investigador principal del Proyecto y
Coordinador de la Especialidad
de Políticas Públicas y Gestión Pública
de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

CASO

I

Ni Una Muerte Más

El caso de la política pública contra el feminicidio en el Perú

Sumilla: *El movimiento feminista en el Perú, al igual que en Latinoamérica y el Caribe, viene trabajando desde el año 2001 el problema de la muerte sistemática de mujeres. Se han realizado numerosos informes y registros, en alianza con organismos internacionales, que permitieron dar cuenta de la existencia de un problema. De manera progresiva, se incorporó al vocabulario académico y político el término* 'feminicidio' *para señalar un crimen producto de la discriminación por género. La prensa, los líderes de opinión, las organizaciones de mujeres, las congresistas y algunos operadores de justicia se familiarizaron con la palabra. En el año 2009 el término logró ingresar al Estado, siendo parte del Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer. Después se iniciaron una serie de mecanismos para brindar una solución adecuada, sumándose esfuerzos estatales y de la sociedad civil organizada. Ese mismo año, algunas congresistas mostraron interés por el problema y presentaron proyectos de tipificación del feminicidio, los que fueron archivados sin llegar a ser debatidos en el Pleno del Congreso. El cambio de gobierno en el año 2011 trajo consigo nuevas promesas y nuevos actores, los cuales hicieron suya una demanda social y trabajaron articuladamente a favor de la aprobación de la ley.*

Palabras clave: *Feminicidio, agendación, política pública, estrategia, género, sociedad civil.*

Inés Jáuregui Vásquez, Carlos Alza Barco
y Tracy Prieto Barragán*

* Con el apoyo de Rocío Pereyra Zaplana en la corrección y revisión final del documento. Elaborado en el marco del Proyecto No. 70242.2079 "Elaboración de Estudios de Casos como Material de Enseñanza sobre políticas públicas y gestión pública en pre y postgrado", financiado por el Vicerrectorado de Investigaciones de la PUCP.

1. Antecedentes en América Latina y Europa.
2. Alianzas de organismos internacionales.
3. Avances en la lucha contra la violencia hacia la mujer: Trabajando por un panorama favorable.
4. El Congreso muestra interés por el tema.
5. El feminicidio en el escenario electoral 2011: La Gran Transformación.
6. Mujeres representando mujeres: El MIMDES toma el liderazgo.
7. Luego de la promulgación de la ley.

1. Antecedentes en América Latina y Europa

Durante el año 2003, en 70 oportunidades y con un total de 79 víctimas, aparecieron en dos diarios de circulación nacional noticias sobre mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas. Esta información, luego de ser recabada por DEMUS (Estudio para la Defensa de los Derechos de la Mujer), fue publicada y difundida —con el auspicio de la Asociación Entre Pueblos, los ayuntamientos de Valladolid y Miranda de Ebro y La Fundación Ford— en la Gaceta *Violencia contra la Mujer,* la cual abordaba el tema de la muerte de las mujeres manejando la hipótesis de la *emoción violenta como atenuante para juzgar estos asesinatos* (esta sería eliminada más adelante). DEMUS había venido trabajando el tema desde el año 2001, recogiendo información de diarios y elaborando informes y registros, difundiéndolos en los distintos medios de comunicación. Trabajo que resultó de su unión a la campaña latinoamericana "Ni una muerte más" (Entrevista N° 1).

"Ni una muerte más" fue el nombre de una campaña regional promovida por la Red Feminista Latinoamericana y del Caribe Contra la Violencia Doméstica y Sexual[1] en el año 2001. Esta campaña tenía como objetivo denunciar y dar respuesta a los crecientes asesinatos de mujeres ocurridos en Latinoamérica, especialmente los sucedidos en Ciudad Juárez,[2] dando cuenta de estos a través de los medios de comunicación y analizando la respuesta del sistema de justicia.

En Centroamérica y América Latina ya se había empezado a estudiar los feminicidios dentro del contexto de violencia familiar. La Organización ORMUSA[3] de Costa Rica y la Fundación Isis Internacional[4] (organización chilena) elaboraron reportes e informes con el objetivo de registrar los casos

[1] La Red fue creada en el V Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe (San Bernardo, Argentina) con el fin de ampliar la Red del Cono Sur contra la Violencia Doméstica. Consolida su creación en agosto de 1992 (Olinda, Brasil). Participaron mujeres de veintiún países de la región. Isis Internacional funciona como sede central de información y comunicación.

[2] Para mayor información ver el Informe Campaña 2003 Contra el Femicidio (2003).

[3] Organización de Mujeres Salvadoreñas Por la Paz. Formada en 1985 por mujeres campesinas, obreras y profesionales de El Salvador con el propósito de promover la igualdad, la equidad de género y el empoderamiento económico, social y político de las mujeres. Realiza acciones de incidencia política, facilitando el acceso a la justicia y el desarrollo local y nacional desde un enfoque de derechos humanos (ORMUSA s.f.).

[4] ONG fundada en 1974. En 1983, Isis Internacional abrió en Santiago (Chile) una oficina coordinadora para América Latina y el Caribe. Isis Internacional tiene estatus consultivo (categoría II) ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas.

de feminicidio íntimo y no íntimo frente a la falta de data oficial, labor que dio lugar a la campaña "Ni una Muerte Más".

Ante la preocupación por el feminicidio, algunos países optaron por aprobar leyes que frenaran este tipo de delito. En Costa Rica, en el año 2007, se tipifica el feminicidio solo en el ámbito íntimo; en Guatemala se hace en el 2008; en México, año 2008, se trata de una ley federal que no se refiere al feminicidio, sino a la violencia feminicida;[5] en Chile, en 2010, se modifica el Código Penal y en las formas de parricidio solo se reconoce el feminicidio en el ámbito íntimo; en El Salvador se aprueba la Ley Especial Integral para una vida libre de violencia; en Nicaragua, en 2012, se aprueba una ley que reconoce el feminicidio en todo ámbito.

A inicios del año 2000, los movimientos feministas de Latinoamérica y El Caribe empezaron a identificar que los asesinatos de mujeres tenían características muy particulares: esposos que matan a sus parejas o exparejas, mujeres de pocos recursos, mujeres inmersas en un espiral de violencia del cual no pueden salir. Al respecto, la Coordinadora de CLADEM Perú manifestó que "el feminicidio es el último eslabón en la cadena de violencia contra la mujer" (Entrevista N° 1).

En el año 2002 las madres de las jóvenes asesinadas en Ciudad Juárez (hecho ocurrido de manera constante desde 1993) promovieron la realización de un registro de las víctimas y su difusión, en el que se mostraba la falta de investigación de los casos. Esta iniciativa, como parte de las acciones realizadas por diversas organizaciones y activistas feministas, logró que el Parlamento Europeo se interesara por la problemática del feminicidio,[6] así como que se abriera el debate a nivel internacional.

En el año 2000 se convirtió en Fundación. Tiene como propósito promover la plena participación de las mujeres en el desarrollo social, económico y cultural, preservar y poner a disposición el acervo documental producido por los movimientos de mujeres de América Latina y el Caribe, promover canales de comunicación entre las mujeres alrededor del mundo y en especial entre las mujeres del hemisferio sur, realizar estudios e investigaciones relacionadas con la situación de las mujeres y prestar asesoría en información, comunicación y capacitación a organizaciones de mujeres y a personas individuales, establecer alianzas con otras organizaciones y redes de mujeres para potenciar las agendas de acción de los movimientos de mujeres en América Latina y el Caribe (Isis Internacional s.f.).

[5] La violencia feminicida es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos en los ámbitos público y privado. Está conformada por el conjunto de conductas misóginas, en tanto que el feminicidio es un crimen, el asesinato de una mujer por razones de género.

[6] Término acuñado por Jill Radford y Diana Russell en el libro *Femicide: The politics of Woman Killing* [1992] (Meléndez López y Sarmiento Rissi 2008).

Marcela Lagarde, académica mexicana y feminista, como diputada ante el Congreso Federal Mexicano (2003-2006) promovió la atención del problema y presidió la Comisión Especial de Feminicidio, incorporando al castellano el neologismo (proveniente del término en inglés *'feminicide')* para así investigar la muerte de mujeres, tanto en Ciudad Juárez como en el resto del país, denunciando la necesidad de tipificar este delito —al que considera un crimen de estado— por permitir y privilegiar condiciones que reproducen actos de violencia contra mujeres y su impunidad (Alonso 2005, Veracruzanos 2012).

2. Alianzas de Organismos Internacionales

Organizaciones internacionales como la OMS (Organización Mundial de la Salud), las Naciones Unidas, la OPS (Organización Panamericana de la Salud), CLADEM (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el CEJIL (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional) y la Federación Internacional de Derechos Humanos, entre otras, crearon espacios y alianzas con la sociedad civil organizada en Perú. Estas alianzas permitieron el levantamiento de información, producción de documentos, realización de campañas y actividades informativas, así como asesoramiento legal a mujeres víctimas de violencia.

Las publicaciones conjuntas de organizaciones de mujeres tuvieron un rol importante en la obtención de logros en la lucha contra la violencia hacia la mujer a nivel latinoamericano. El 3 de marzo de 2003, dentro de las actividades realizadas en el 124 Periodo Ordinario de Sesiones de la CIDH —teniendo como antecedente las realizadas en el año 2002 sobre los crímenes de las mujeres en los estados de Juárez y Chihuahua— se llevó a cabo la Audiencia temática sobre Feminicidio en América latina, en la cual se presentó el informe *Feminicidio en América Latina: Una Problemática Regional,* elaborado por la Red de la No Violencia contra las Mujeres de Guatemala, el SISMAM, Mujer de Colombia, Estudio para la Defensa y los Derechos de la Mujer-DEMUS de Perú, el Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer-CLADEM, representantes de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, representantes del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL-Washington y la Federación Internacional de Derechos Humanos; se realizó una lista de siete petitorios y propuestas a la CIDH, una de estas fue:

> La implementación de programas de prevención del femicidio/feminicidio, integrados a los programas generales de derechos humanos de los Estados parte, incluyendo medidas que garanticen la justiciabilidad de los derechos de las mujeres y erradiquen la impunidad relativa a la violencia de género contra las mujeres. (Feminicidio en América Latina 2006)

Esta Audiencia fue solicitada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos —la cual tiene estatus consultivo ante la OEA y es miembro afiliado de la Federación Internacional de los Derechos Humanos— frente al creciente número de asesinatos de mujeres y la poca respuesta del Estado. Fue publicada y difundida por DEMUS en mayo de 2006.

Luego de los dos primeros informes elaborados por este colectivo de organizaciones, se sumaron Flora Tristán y Amnistía Internacional. Y más adelante, ante la necesidad de sumar recursos y esfuerzos hacia un mismo objetivo, DEMUS y Flora Tristán hicieron un informe conjunto. Estas organizaciones tienen como eje central, desde la década de 1990, la lucha contra la violencia hacia la mujer.

Además de las publicaciones, tanto físicas como virtuales, se realizaron otro tipo de acciones. En el año 2002, DEMUS, con la intención de dar a conocer la problemática del feminicidio, elaboró el programa de radio *Malos Pensamientos,* que consistía en entrevistas y teatralizaciones sobre feminicidio, fue emitido en Lima y distribuido en catorce regiones del país. Asimismo, realizó otras actividades informativas, como Talleres Diagnóstico sobre violencia y medios de comunicación en Ica, Lima y Piura; brindó asesoramiento de tipo legal y psicológico a familiares de víctimas de feminicidio; llevó a cabo conferencias de prensa en las regiones de Piura, Huancayo, Huánuco y Arequipa; realizó eventos denominados "Casas Abiertas", para hablar sobre violencia y feminicidio; siete microprogramas de radio; conferencias de prensa sobre los casos emblemáticos: Marilú Mallqui[7] y Luzmila Huamañaui Escalante[8] en Lima, Huánuco, Huancayo y Arequipa; y la Casa Abierta "¿Por qué matan a las mujeres?".

[7] Úrsula Marilú Mallqui fue violentada físicamente por Willy Aldava Sandoval en agosto de 2003. La víctima denunció el hecho ante la comisaría, ocho días después fue asesinada frente a su hijo de tres años por el agresor (Demus s.f.a).

[8] Luzmila Huamanñahui fue asesinada por su pareja en agosto de 2005. En este proceso las autoridades judiciales impidieron que su familia cercana participe en el juicio y pueda presentar pruebas contra el responsable del delito. Esta situación hizo peligrar la sanción correspondiente al asesino (Demus s.f.b).

El CMP Flora Tristán, dentro del marco del Eurolat[9] realizado en el año 2008 en Lima y el año 2010 en Bruselas, concertó una cita con un parlamentario participante para hacerle llegar la información sobre el problema del feminicidio en el Perú, así como la preocupación de la sociedad civil organizada. Esta audiencia tuvo por finalidad que Eurolat, en su calidad de asamblea parlamentaria internacional, incluya dentro de sus preocupaciones y recomendaciones la necesidad de dar solución a la problemática del feminicidio en el Perú.

DEMUS —como parte de su campaña— analiza la respuesta del Sistema Judicial, para lo cual sigue el modelo de la campaña hecha a nivel regional, que consistía en recoger data sobre los asesinatos, difundir el problema en medios de comunicación y realizar exigencias al Estado. La Red lanzó la campaña y DEMUS se sumó, no de manera orgánica ni siendo parte de la Red pero sí aplicando su propuesta.

El *Informe Nacional sobre Feminicidio-2008* es la última publicación de una serie de documentos producidos por las organizaciones feministas en Perú. Este informe nos acerca a lo ocurrido en once regiones de nuestro país partiendo de los casos mostrados por la prensa escrita nacional. Así, entre el año 2004 y 2007, los titulares de los periódicos de circulación nacional señalan 403 casos en los que la muerte de una mujer fue causada por la pareja o expareja.

Cuadro N° 1
Feminicidios en Perú, año 2007*

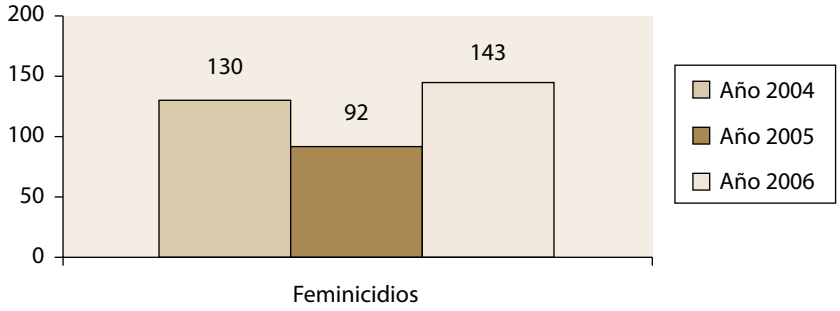
Arequipa	Ayacucho	Cusco	Huanuco	Junín	Libertad	Lambayeque	Lima	Loreto	Piura	**Total**
41	21	63	21	56	26	20	127	5	23	**403**

* Fuente: Base de datos sobre Feminicidios en el Perú. CMP Flora Tristán-Demus, 2007.

Esta información fue recogida por el CMP (Centro de la Mujer Peruana) Flora Tristán, DEMUS y CLADEM, quienes también mostraron cifras diferenciales de maltrato doméstico y violencia sexual, entre otras violaciones de derechos, sin dejar de mencionar los indicadores sobre el desarrollo humano de las mujeres. Aquí se ponen de manifiesto los factores sociales vinculados al feminicidio y las carencias que presenta todo el circuito de la Administración de Justicia, tanto para garantizar la vida de las mujeres que fueron víctimas de asesinato como para evitar la impunidad y el incremento de este tipo de crímenes.

[9] La Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana creada en el año 2006.

Gráfico N° 1
Feminicidios 2004, 2005, 2006*



* Fuente: Base de datos sobre Feminicidios en el Perú. CMP Flora Tristán-Demus, 2007.

El Estado Peruano es parte, desde el 1 de julio de 1982, de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)-ONU 1979, y ratificó la Convención Belém Do Pará-Brasil 1994, el 25 de marzo de 1996 (Anexo 1); en tal sentido, Perú tiene el compromiso de adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia la mujer. Compromiso que las organizaciones realizadoras del *Informe Nacional Sobre Feminicidio-2007* exigían sea cumplido.

3. Avances en la lucha contra la violencia hacia la mujer: trabajando por un panorama favorable

Existe también desde 1993 una legislación que protege a la mujer de la violencia, así como Planes Nacionales y Programas que intentan velar por su bienestar. En el año 2001 llega a concretarse, a través del D.S. N° 008-2001-PROMUDEH, el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, desde el cual se administraban los Centros de Emergencia Mujer-CEM, que cumplían tres funciones básicas: atender, prevenir e informar a las víctimas de la violencia familiar y sexual. Posteriormente, en el año 2005, la administración de los CEM deja de estar en manos del Despacho Ministerial, pasando a ser parte del Instituto de Bienestar Familiar-INABIF. El Estado Peruano muestra voluntad e interés por la lucha y la prevención contra la violencia hacia la mujer mediante la creación del mencionado Programa, sin embargo, luego de su creación se presentaron algunas deficiencias en el gasto presupuestal. En el año 2001 el presupuesto asignado para el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual fue de S/. 11, 375,197, mientras que el presupuesto

ejecutado fue solo de S/.7, 065,702. Los dos años siguientes tuvieron un presupuesto asignado aún menor, a pesar de ello el monto ejecutado continuó siendo más bajo. El caso del año 2005 resalta por la amplia diferencia entre el presupuesto asignado y el ejecutado, el Estado asignó S/.13, 423,639 y solo se gastaron S/.4, 981,487 (CLADEM-PERÚ 2008). Según el *Informe Nacional sobre feminicidio 2007,* el 75% de los casos de feminicidio a los que CLADEM tuvo acceso al historial ya contaban con antecedentes de violencia, y solo en el 24% presentó denuncias.

El registro de Feminicidios es asumido por el Estado. En febrero de 2009 se aprobó la creación del Observatorio de Feminicidio del Ministerio Público. En el año 2008, la encargada del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público (Rocío Villanueva, abogada dedicada a la defensa y promoción de derechos humanos de las mujeres) promueve la creación del Observatorio de Feminicidio al contar con toda la información de los delitos en el país que llegan al Ministerio Público y considerarse una buena oportunidad para tener estadística oficial sobre la muerte de las mujeres por razones de género. Es así que se realiza la propuesta a la entonces Fiscal de la Nación, Gladys Echaiz Ramos, quien la aceptó luego de recibir el levantamiento de información del equipo del Observatorio del Ministerio Público sobre la diferencia que hay entre los homicidios de mujeres y homicidios de hombres, el cual manifestaba que mientras las mujeres principalmente mueren a manos de alguien conocido, como pareja o expareja, los hombres mueren, en su mayoría, a manos de desconocidos y en la calle. Se logra así la incorporación del término al vocabulario estatal (Anexo 2).

Meses después de la creación del Observatorio de Feminicidios del Ministerio Público, durante la gestión de la Ministra Carmela Vildoso del Ministerio de la Mujer, se crea el Observatorio del MIMDES, el cual se alimentaría en parte de la información del Observatorio de Feminicidio del Ministerio Público y también adoptaría la data recabada con anterioridad por las organizaciones feministas, ya que era la única con la que se contaba para los años previos.

Asimismo, se había aprobado, mediante el D.S. 017-2001-MIMDES, el Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2002-2007, el cual busca brindar los medios necesarios para garantizar una vida libre de violencia a las mujeres, de acuerdo con lo establecido en el Convenio Belém do Pará. Estas políticas serían retomadas y mejoradas en el Plan Nacional Contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, el cual tiene como objetivos:

enfrentar desde los distintos niveles y sectores del Estado el problema de la violencia contra la mujer, fomentando la participación de los actores involucrados; garantizar el acceso de las mujeres afectadas por violencia de género a servicios públicos de calidad; y mejorar las relaciones sociales entre hombres y mujeres. El Plan es producto de una consultoría encargada a la feminista Jenny Dador —quien formó parte de la ONG Manuela Ramos y de la que sería luego su directora—, para lo cual recogió aportes de instituciones como DEMUS, de asociaciones como la Coordinadora Multisectorial de la Mujer, la Infancia y la Familia de San Juan de Lurigancho, así como las de las dirigentas de Huancavelica. Esta participación fue promovida por DEMUS, que ya había trabajado con estas dos organizaciones; es así que se logró realizar la Consulta Regional y la Consulta Virtual. También se hizo una encuesta para conocer los temas que estas mujeres consideraban debían incorporarse en el Plan (Entrevista N° 2). El Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual 2009 incluye también dentro de sus objetivos la lucha contra el feminicidio. Una fuerte campaña ya estaba en marcha. Flora Tristán, Manuela Ramos y DEMUS realizaron de manera continua seminarios y talleres para esclarecer el significado del término feminicidio. El CLADEM y Flora Tristán, a su vez, trabajaban la incidencia política. Muchas feministas empezaron a generar teorías sobre el tema en diferentes espacios. A través del Ministerio de la Mujer y los CEM se generaron indicadores con los que se pudiera tipificar la violencia hacia las mujeres de manera más específica. Asimismo, la mirada de las organizaciones feministas permanecía centrada en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, manifestando que el feminicidio ocurre debido a la concepción de la mujer como propiedad privada del agresor, al desconocimiento de la mujer de sus propios derechos y a una naturalización de la violencia. Denisse Chávez, feminista integrante del Movimiento Amplio de Mujeres (MAM), afirma que hace diez años, aproximadamente, los asesinatos de mujeres se veían como crímenes comunes y se los trataba como pasionales. No se analizaban ni estudiaban las razones que los motivaban ni tampoco se conocía el alto índice de impunidad existente. Por ello se dio un insistente trabajo de difusión y sensibilización de las autoridades, operadores de justicia, jueces, fiscales y policías, para que observasen las distintas características que tienen los crímenes a mujeres versus los asesinatos comunes. Flora Tristán y Manuela Ramos realizaron esta labor no solo con jueces y fiscales, sino con gente de menor rango que trabaja en comisarías, ya que entendieron

que son quienes tienen contacto con la población, al igual que en el Poder Judicial con los jueces de familia; dicha labor fomentó que el término feminicidio fuera introduciéndose en distintos contextos sociales (Entrevista N° 3). Los estudios realizados permitieron ver la diferencia y demostrar —según la óptica propuesta por este tipo de organizaciones— que los feminicidios son producto de una discriminación de género. El mostrar el rostro y la historia de las víctimas de feminicidio tuvo como respuesta positiva que algunos pocos familiares se acercaran a DEMUS a denunciar lo ocurrido a personas de su entorno.

En noviembre de 2006, Flora Tristán, Demus, CLADEM y Manuela Ramos presentan el *Informe Alternativo al Sexto Informe periódico del Estado Peruano a la CEDAW.* En este informe *sombra,* las organizaciones feministas muestran su evaluación sobre los avances y deficiencias en materia de derechos de las mujeres en el país, en él manifestaron la situación del problema de feminicidio en el Perú, denunciando por ejemplo la falta de legislación existente o adecuada para la lucha contra la violencia hacia la mujer, como en el caso de la no correcta aplicación de la Ley 27982 y la Ley 27398, que eliminan la conciliación en casos de violencia familiar, encontrando que de las denuncias presentadas en el año 2005, un 4.7% fueron conciliadas (Cedano García et al. 2006).

Podemos observar que los esfuerzos de las organizaciones feministas —principalmente DEMUS, Flora Tristán y CLADEM-Perú— por visibilizar el problema del feminicidio fue progresivo y tuvo uno de sus resultados más relevantes ocho años después, con la emisión de la Resolución Ministerial Nº 110-2009 del MIMDES, que dispuso la creación del Registro de Víctimas de Feminicidio en el Perú, adoptando también el registro realizado anteriormente por la sociedad civil. Este contemplaría también las tentativas de feminicidio, pero aún no incluye datos del Ministerio Público, el Poder Judicial y las Comisarias, aunque integrarlas es uno de sus objetivos en el corto plazo. Su análisis, procesamiento de datos y sistematización está a cargo del Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual.

El problema de la violencia hacia la mujer ya había sido evidenciado y el Estado procuró tomar medidas para actuar contra ella con la elaboración de los Planes y Programas mencionados. Fueron en su mayoría *las* congresistas quienes manifestaron su preocupación por el tema desde diversas miradas.

4. El congreso muestra interés por el tema

Hacia el año 2009 la preocupación por el feminicidio ya había sido adoptada por algunas congresistas y por algunos otros funcionarios. Tuvieron lugar algunas actividades como parte de campañas ya no solo promovidas por la sociedad civil. Es así que el 6 de julio se lleva a cabo en el Congreso de la República un foro llamado "La Ley Penal y el Feminicidio en el Perú: Problemas y Tratamientos", donde se presentaron diferentes ponencias sobre la situación del feminicidio en el país, sus aspectos jurídicos y penales, así como el análisis comparado del derecho penal en otros países de la región sobre la materia. Este foro fue promovido por la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social, y contó con la participación de las representantes de Manuela Ramos, el CMP Flora Tristán, así como con la presencia de la Directora de la Sección de Lucha Contra la Violencia contra la Mujer del entonces MIMDES, Teresa Viviano Llave, entre otros.

El Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual fue creado con el propósito de abrir un espacio común entre la sociedad civil y las instancias estatales, con injerencia en decisiones, para definir cuáles serían los mecanismos óptimos para dar solución al problema de la violencia. Estuvo a cargo de Paola Muñoz Zamudio, y en diciembre de 2010, como parte de las actividades por el Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer y la campaña "Si te quieren que te quieran bien", se llevó a cabo el "Seminario Internacional Políticas Públicas y Estrategias para la Prevención de la violencia hacia la mujer".[10]

El primer proyecto de ley sobre tipificación del feminicidio, N° 3654-2009CR, fue presentado el 9 de noviembre de 2009 por Karina Juliza Beteta, la directora de la Comisión de la Mujer. En este se proponía la modificación del artículo 107 del Código Penal, pues en este "aparece en forma simulada la sociedad machista de nuestro país" (el Proyecto de Ley 3654 del año 2009), y se propone calificar como feminicidio el asesinato de una mujer por parte de su pareja o cualquier persona que tenga o haya tenido un vínculo semejante.

Finalmente, el proyecto de ley presentado por Beteta no logró ser discutido por el Pleno del Congreso, pese a que se tramitó en la Comisión de Justicia

[10] Este seminario se realizó con el financiamiento de AECID, UNFPA, Cooperación Técnica Belga y fondos de PNCVFS, fue llevado a cabo debido a una creciente preocupación por el tema tanto en Perú como en la Región y como búsqueda de la articulación multisectorial recomendada en el Foro Internacional "Violencia contra la mujer: hacia una óptima respuesta estatal" realizado en noviembre de 2008.

y Derechos Humanos, y luego, por solicitud de una congresista, pasó a la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social, donde quedó archivado.

El segundo proyecto de ley de tipificación de feminicidio fue el N° 3971-09, presentado el 15 de abril de 2010 por la congresista Olga Cribilleros Shigihara, integrante de la célula parlamentaria aprista. En este proyecto, a diferencia del presentado por Beteta, la definición de feminicidio incluye a cualquier persona, independientemente del género o el vínculo con la víctima, siempre y cuando la agresión haya sido basada en discriminación por la condición de mujer. Propone también la incorporación del artículo 107-A y la modificación del artículo 109 del Código Penal.[11] El proyecto de ley fue enviado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y a la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social en dos oportunidades, sin que llegue a pasar a discusión al Pleno del Congreso.

La congresista Luisa María Cuculiza, en el año 2010, presentó también un proyecto de ley sobre feminicidio, pidiendo la modificación de Artículo 107 del Código Penal. Este fue discutido y archivado el 20 de setiembre de 2011 por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso (Informativo IDEAS 2011).

Liz Meléndez, María Ysabel Cedano y Denisse Chávez, las tres feministas vinculadas al trabajo por los derechos humanos de las mujeres, coinciden en que existió una resistencia inicial para hablar del tema, bajo la idea de que la ley no debe ser diferenciada por géneros en supuestos contextos de igualdad. Frente a esta situación es que las actividades para discutir el tema y profundizar en el concepto, y en la utilidad de la tipificación en la lucha contra la violencia hacia la mujer, se intensificaron.

Al respecto, una integrante de la Comisión que discutió el Proyecto de ley de feminicidio presentado por Luisa Maria Cuculiza, afirma que:

> Había desde antes de este gobierno [refiriéndose al gobierno de Ollanta Humala] proyectos para tipificar el feminicidio que nunca habían prosperado y no habían prosperado entre otras razones porque creo que no había un interés político en el tema y en segundo lugar porque eran muy malos técnicamente […] (Entrevista N° 4)

[11] En la modificación del artículo 107-A se penaliza el asesinato por razón de género a quien haya tenido un vínculo de amistad, cercanía o vínculo sentimental. En la incorporación del artículo 109 se establece que el homicidio por emoción violenta no tiene lugar en caso de ser cierto lo previsto en el artículo 107-A.

5. El feminicidio en el escenario electoral 2011: La Gran Transformación

El Plan de Gobierno de Gana Perú fue desarrollado por el grupo Ciudadanos por el Cambio, un equipo de profesionales y expertos en diversos temas que se aliaron con el partido de Ollanta Humala desde el proceso anterior (2006), formándose así la última alianza Gana Perú (Anexo 3). Denisse Chávez (integrante del Movimiento Amplio de Mujeres y feminista de larga trayectoria en trabajo con organizaciones de mujeres y dirigentas sociales) fue invitada, debido a su conocimiento en temas de género, por Ciudadanos por el Cambio a ser parte de la construcción del plan de gobierno. Estuvo a cargo de la sección referida específicamente a mujeres, siendo la única especialista en género. Esta participación permitió levantar la agenda a favor de las mujeres teniendo como ejes temáticos la salud, la educación, el trabajo y la violencia. Fue dentro del marco de la lucha contra la violencia que se menciona el problema del feminicidio en el país.

Durante la segunda vuelta para las elecciones presidenciales 2011, llevada a cabo entre los candidatos Keiko Fujimori y Ollanta Humala Tasso, los temas sobre violencia contra la mujer fueron parte importante de la campaña de este último. Es en este contexto, y por su gran capacidad de convocatoria y actuar anticipado, que los colectivos de mujeres (entre ellos el Colectivo 25 de Noviembre) se suman a trabajar el tema del feminicidio y las esterilizaciones forzosas como actos extremos de violencia contra la mujer.

El 5 de junio de 2011 Ollanta Humala gana las elecciones. Durante el discurso presidencial dado el 29 de julio, muestra explícita voluntad política para dar solución al problema del feminicidio:

> En mi gobierno no habrá perdón para violadores, ni para ningún delito cometido contra un niño o una niña. **Combatiremos el feminicidio y propondremos una revisión de la legislación vigente.** (Humala Tasso 2011)

Sobre la incorporación del tema en el discurso, la entonces Viceministra dice:

> Mocha García Naranjo estaba muy cerca de la dirigencia de Gana Perú y es muy probable que esta cercanía sea la que explique que este tema haya formado parte del discurso del presidente de la República cuando asumió el cargo, y a su vez Mocha era muy cercana a las organizaciones de mujeres. (Entrevista N°4)

Luego del discurso presidencial, las principales organizaciones feministas del país, DEMUS, Flora Tristán y Manuela Ramos, recibieron mucha atención por parte de la prensa nacional para conocer su posición respecto a la mencionada revisión de la legislación vigente sobre el feminicidio. Asimismo, las organizaciones continuaron enviando información y comunicándose activamente con el Ejecutivo, haciendo mención a los compromisos asumidos en la CEDAW y en la Convención Belém do Pará.

6. Mujeres representando mujeres: el MIMDES toma el liderazgo

Aída García Naranjo, vocera del partido Gana Perú y Secretaria General durante la campaña, es designada a cargo del entonces MIMDES. Ella tiene una amplia trayectoria en trabajo a favor de los derechos de las mujeres, ha sido directora de la *Revista Mujeres,* miembro del Consejo Consultivo de la Confederación Campesina del Perú, y asesora en la Secretaría de Asuntos Femeninos así como de la Central Nacional de Mujer Minera entre 2002-2008. También ha realizado varias publicaciones de libros feministas a lo largo de su carrera profesional.

Rocío Villanueva Flores, Viceministra de la Mujer, fue parte de la discusión de diversos proyectos de ley de feminicidio presentados por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, los cuales fueron archivados.

El 23 de noviembre, el MIMDES presenta un proyecto de ley de feminicidio. Este proyecto fue redactado por la entonces Viceministra:

> Porque sabía que había la voluntad en el Congreso de aprobar una ley para tipificar el feminicidio y sabía que las propuestas del Congreso no eran técnicamente las mejores, entonces, a fin de contribuir a que lo que aprobara el Congreso fuera técnicamente mejor, es que decidí redactar el proyecto. Ahora, la entonces Ministra también tenía una posición absolutamente favorable hacia la tipificación del feminicidio; no hubiera sido posible sin que la Ministra apoyara la tipificación del feminicidio. (Entrevista N°4)

Teniendo como objetivo hacer visible la impunidad en la violencia de género, las organizaciones Solidaridad Internacional, Movimiento Manuela Ramos y la Asociación Calandria realizan el foro "Feminicidio: miradas desde el Estado y la Sociedad Civil". Evento llevado a cabo el 15 de noviembre de 2011 dentro de las actividades por la conmemoración del 25 de noviembre y que fue inaugurado por la Ministra de la Mujer, Aída García Naranjo.

El 25 de noviembre se realizó la marcha por el día de la No Violencia Contra la Mujer, evento que convocó a cientos de personas, colectivos y asociaciones. Estos a su vez se manifestaron a favor de la aprobación de la Ley del Feminicidio. La Ministra de la Mujer participó activamente de la conmemoración del día promoviendo la campaña "Para la mano. El machismo mata y maltrata a la mujer", el evento contó con la participación de personajes mediáticos como Magaly Solier y Ebelin Ortiz. El MIMDES dispuso la realización de cerca de doscientas actividades culturales organizadas por los CEM como parte de la campaña. Nadine Heredia, Primera Dama de la Nación, también mostró su apoyo en la lucha contra la violencia hacia la mujer y manifestó su interés para que se logre la tipificación del feminicidio. Todas estas actividades tuvieron como uno de sus resultados más importantes crear una opinión pública favorable respecto a la necesidad de tomar medidas legales en la lucha de la violencia contra la mujer.

Luego de ser presentado el proyecto de ley de feminicidio del MIMDES, y de acuerdo al procedimiento habitual, este debía ser discutido y aprobado por todos los viceministros antes de pasar al pleno del congreso. Es en esta etapa que existieron dos oposiciones: por un lado, el Ministerio de Economía y Finanzas se opuso argumentando que no se podía comparar el matrimonio con uniones de otro tipo, señalando que no había por qué dar el mismo tratamiento legislativo a los que están casados legalmente que a los enamorados o los novios; por otro lado, el Ministerio de Defensa decía que la ley de feminicidio era discriminatoria (Entrevista N° 4).

Frente a esta situación fueron necesarias nuevas argumentaciones y explicaciones. Así tenemos lo dicho por la autora del proyecto de ley:

> ¿Por qué la MEF tiene que hacer este tipo de comentarios? Entonces yo hablé con los demás viceministros, ninguno tenía conocimiento de la posición del MEF porque esto lo hacen los asesores legales de los Ministerios. Pedí hacer una presentación, hice una presentación ante todos los viceministros y ahí cambiaron de opinión y el proyecto prosperó […] Yo dije esto no se queda acá, porque el MEF no tiene por qué hacer este tipo de cuestionamientos […] quiero decir que hay sectores muy conservadores en los Ministerios y que hay que estar alertas a opiniones legales. (Entrevista N°4)

El proyecto de ley fue enviado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, así como a la de Mujer y Desarrollo Social. El 1 de diciembre de 2011 fue discutido en el Pleno del Congreso y aprobado en primera votación con noventa votos a favor, dos en contra y catorce abstenciones (El Comercio 2011).

Finalmente, el 26 de diciembre fue promulgado y el 27 de diciembre de 2011 la Ley 29819 fue publicada en el diario oficial *El Peruano* (Anexo 4).

La "Ley que modifica el Artículo 107 del Código Penal, incorporando el Feminicidio", Ley 29819, es un agravante del parricidio con la figura del feminicidio, calificando el delito de parricidio/feminicidio como el atentado contra la vida de una persona con la que se tenga una relación filial, conyugal o análoga. Esta modificación no considera el feminicidio de manera autónoma, sino como un agravante dentro del parricidio. Esta inclusión define el feminicidio en función de la relación que mantuvo el agresor con la víctima, hecho que cambia el sentido de feminicidio como tal, pues el feminicidio tiene lugar cuando el móvil del agresor es un acto de discriminación hacia la víctima por su condición de mujer independientemente de la relación que exista entre esta y el agresor o la agresora. La pena privativa de libertad sería no menor de quince años y en caso de tener agravantes contemplados en el artículo 108 sería no menor de veinticinco años (El Peruano 2011).

7. Luego de la promulgación de la ley

Durante los dos primeros meses del año 2012, según el INEI y el registro de los Centros de Emergencia Mujer, 6259 mujeres han sido atendidas por maltrato. Si bien no todos estos casos tienen presencia en los medios, sí lo tienen los casos de violencia más exacerbada. Así tenemos, además de las estadísticas que ofrecen el INEI y los CEM, una larga serie de titulares que muestran casos de maltrato, violación y asesinato de mujeres. Estos son usualmente, en cierto tipo de prensa, mostrados de modo sensacionalista. Esto colabora a crear en la opinión pública una indignación momentánea, consciente de la necesidad de solucionar la etapa final de un problema, pero ajena a las circunstancias que hacen posible que hechos así tengan lugar en nuestra sociedad.

El 20 de marzo del año 2012 se llevó a cabo la mesa de trabajo "El feminicidio en el Perú", organizado por el canal de televisión ATV+, el cual contó con la participación de la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ana Jara; la congresista Luisa María Cuculiza; la Directora del Movimiento Manuela Ramos, Gina Yáñez; y periodistas del medio local. En dicho evento se discutieron los problemas de aplicación de la Ley del Feminicidio, mostrando que, a pesar de la alta incidencia de casos, apenas dos personas han sido procesadas bajo esta norma. La Ministra Ana Jara ha comunicado su interés de modificar la ley con el propósito de que su aplicación ayude de forma más efectiva en la lucha contra la violencia hacia la mujer.

Glosario de Términos

Feminicidio: Es un término que proviene de las ciencias sociales y viene siendo trabajado por autoras feministas desde 1990. Surge como expresión para evidenciar que la mayoría de los asesinatos de mujeres por parte de sus maridos, novios, padres, conocidos, y también los cometidos por desconocidos, poseen un sustrato común en la misoginia. Ha sido definido como la "muerte violenta de mujeres por el hecho de ser tales, o asesinato de mujeres por razones asociadas a su género".

Violencia femicida: la violencia feminicida es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos en los ámbitos público y privado. Está conformada por el conjunto de conductas misóginas —maltrato y violencia física, psicológica, sexual, educativa, laboral, económica, patrimonial, familiar, comunitaria, institucional— que conllevan impunidad social y del Estado y, al colocar a las mujeres en riesgo e indefensión, pueden culminar en el homicidio o su tentativa, y en otras formas de muerte violenta de las niñas y las mujeres: accidentes, suicidios y muertes evitables derivadas de la inseguridad, la desatención y la exclusión del desarrollo y la democracia.

Género: es una categoría producida por las ciencias sociales que analiza la síntesis entre diversos factores, lo político, lo social, lo económico, lo biológico, lo jurídico y lo cultural. Es introducido en los años setenta con el objetivo de distinguir que las características humanas consideradas femeninas eran adquiridas, para así poder enfrentar el determinismo biológico y ampliar la base teórica argumentativa en favor de la igualdad de las mujeres.

ANEXO 1

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de Nueva York, 18 de diciembre 1979

Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra las mujeres y, a tal fin, se comprometen a:

(A) Consagrar el principio de la igualdad entre hombres y mujeres en sus constituciones nacionales o en otra legislación apropiada el principio incorporado en el mismo y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
(B) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otra índole, incluidas las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
(C) Establecer la protección jurídica de los derechos de las mujeres en igualdad de condiciones con el hombre y garantizar, a través de los tribunales nacionales competentes y otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
(D) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
(E) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
(F) Adoptar todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
(G) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer: Convención De Belém Do Pará

Capítulo III
Deberes de los Estados
Artículo 7

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

ANEXO 2

Ministerio Público
Homicidio y Feminicidio en el Perú. Setiembre 2008-Junio 2009
Del Observatorio de Criminalidad. "Homicidio y Feminicidio en el Perú. Setiembre 2008-Junio 2009". Ministerio Público.

Víctimas mujeres: 181 (100%)
Feminicidios (89 víctimas - 49.2%)

- Feminicidio íntimo.- El 43.7% de las víctimas murió en un contexto de violencia familiar (79), ya que 66 mujeres fallecieron presuntamente a manos de sus parejas o ex parejas y 13 fueron presuntamente asesinadas por sus padres, padrastros, hijos, hermanos, suegros o yernos.
- Feminicidio no íntimo.- Se reportaron 10 casos de feminicidio no íntimo (5.5%), pues 6 trabajadoras sexuales fueron asesinadas por los clientes y otras 4 víctimas fueron presuntamente asesinadas por amigos, vecinos y por un hombre a quien la víctima conoció en una fiesta.

Posibles feminicidios (10 víctimas - 5.5%)

- Se trata, por ejemplo, de mujeres que fueron encontradas en lugares desolados y que podrían haber sido víctimas de violación sexual, del caso de una mujer que muere envenenada y estaba embarazada o de asesinatos realizados con crueldad.

Otros homicidios de mujeres que no constituyen feminicidio (69 víctimas - 38.1%)

- En el 29.3% de los casos los presuntos homicidas son hombres cuya identidad se desconoce y que no tendrían ningún tipo de vínculo con las víctimas (53).
- El 7.7% de las víctimas murió a manos de una integrante mujer de la familia (14), pues a 13 las mataron presuntamente sus madres y a una su prima.
- El 1.1% de las mujeres fue presuntamente asesinada por la amiga y la vecina (2).

En el 7.2% de los casos no existe información sobre el(a) presunto(a) homicida ni sobre las características de la muerte, sólo se sabe que la víctima era mujer (13).

Ministerio Público. Fiscalía de la Nación. Observatorio de Crimininalidad. Feminicidio en el Perú enero–julio 2011.

En el período enero-julio 2011 se ha registrado un total de 48 mujeres víctimas de un feminicidio. El 83.3%de las víctimas lo fue de un feminicidio íntimo (40) y el 16.7% de uno no íntimo (8). Asimismo, se registraron 47 víctimas de un posible feminicidio.

ANEXO 3

La Gran Transformación: Plan de Gobierno de Gana Perú. Capítulo 7. Políticas sociales, derechos humanos, seguridad ciudadana y paz social

7.3.2 Políticas para la equidad de género

a) Diagnóstico

En los últimos años el movimiento de mujeres ha realizado avances significativos para exigir políticas públicas para el logro de la igualdad de oportunidades, sin embargo, el grado de exclusión y desigualdad sigue siendo especialmente marcado en relación a las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres adultas, lo que impide el ejercicio pleno de su ciudadanía. Un requisito para continuar hablando de democracia es incorporar a las mujeres en los espacios públicos y de decisión política, por esto es importante seguir apostando por las acciones afirmativas que contribuyen a que las condiciones de desigualdad puedan cambiar, equilibrando de esta manera la presencia de mujeres en todos los espacios del poder.

Para esto tenemos que contribuir a que deban cambiar las condiciones de pobreza que viven una mayoría de mujeres de nuestro país, El censo de 2007 da cuenta que el 54.89% de las mujeres peruanas viven en situación de pobreza. Y la encuesta de Hogares ENAHO 2009, nos informa que el nivel de educación secundaria alcanzado por las mujeres de 15 años a mas es de solo el 37.2% y un 26.8% de mujeres acceden solo a educación primaria. Aún existe un 9.9% de mujeres entre 15 años a mas, que no cuentan con ningún nivel educativo. De acuerdo a Unesco las cifras del analfabetismo funcional siguen en aumento entre las mujeres, aspecto que no está tomado en cuenta en nuestras estadísticas.

Con respecto a la salud, el acceso a esta, sigue siendo un problema que viven las mujeres de sectores pobres y extremadamente pobres tanto urbano como rural, según ENAHO 2009, solo el 53.3% de los sectores urbanos tienen acceso a un método anticonceptivo, frente a un 42.3% de mujeres rurales que acceden a este servicio. En cuanto a la atención por parto en el sector urbano solo el 82.5% es atendida por un especialista, y solo el 36.6% del sector rural. Cada 8 horas muere una mujer por complicaciones en el embarazo debido principalmente a la falta de centros asistenciales en las zonas más alejadas de nuestro territorio, lo que no permite que las mujeres tengan servicios

de calidad y eficiencia cercanos a las zonas especialmente de mujeres pobres, campesinas e indígenas.

La tasa de desempleo en mujeres entre 15 a más años de edad es del 11.6%, las mujeres en edad de trabajar están principalmente laborando en servicios y comercio; en servicios se encuentran el 49% y en comercio 29.8%. Ante esta situación persiste una creciente demanda de empleo femenino decente y bien remunerado, de manera que pueda permitir el sostén de sus familias y superar el enfoque asistencial de atención a las necesidades de las mujeres.

Otro aspecto que aún está pendiente, el ejercicio de la ciudadanía del total de las mujeres, aspecto que no es posible porque existe un 20% de mujeres rurales que no cuentan con DNI lo que le impide el ejercicio de su ciudadanía.

De acuerdo a la información del Mindes aún persiste la violencia de género, siendo un 87.8% de mujeres que sufren de violencia. El feminicidio es otra situación que va en crecimiento alarmante en lo que va del año en lima 30.4% de mujeres fueron víctimas de asesinato por su pareja, conviviente, ex pareja. Otra regiones que tienen altos índices de feminicidio son Junín con el 10.9% y Arequipa con el 9.8% (datos de MINDES).

La violencia sexual es una de las forma más críticas de la violencia contra las mujeres y las niñas y los niños. Es una forma de ejercicio de poder y una expresión de desigualdades entre sexos y generaciones, que afecta en mayor proporción a las mujeres jóvenes y a las niñas, atenta contra la dignidad y la libertad sexual de las personas, vulnerando sus derechos sexuales o reproductivos mediante el uso de la fuerza o la amenaza de usarla, la intimidación, la coerción, chantaje, presión indebida, soborno, manipulación o cualquier otro mecanismo que anule, limite la voluntad personal de decidir acerca de la sexualidad y de la reproducción. Durante el primer semestre del año 2009 (enero-junio), el Ministerio del Interior atendió 3,406 denuncias de violación sexual en todo el país, de las cuales el 94.13% (3,206) fueron a mujeres, mientras que el 5.87% (200) a varones.

En los últimos años otro de los problemas que afecta la salud sexual de las mujeres es la contaminación por la presencia de plomo y otros metales pesados. Durante el embarazo la transmisión de estos metales es a través de la placenta lo que genera que gesten niños infectados que al nacer son niños que en su vida tendrán probabilidades de la desnutrición crónica. En La Oroya, Cerro de Pasco, Callao son en las zonas que se tienen problemas de alta presencia de estos metales más allá de los permitidos por OMS.

Nuestra visión

Que en el mediano plazo nos comprometemos a fortalecer las políticas de igualdad de oportunidades en todos los sectores del Estado, que permitan el empoderamiento de las mujeres para el ejercicio pleno de su ciudadanía. Apostamos por tener mujeres con trabajo digno, educación, salud eficiente y de calidad y libres de violencia.

b) Propuestas de política

- Garantizar el reconocimiento de las mujeres de la ciudad, rurales, indígenas, trabajadoras, que aún no tienen acceso a los servicios elementales como es la educación, salud, trabajo.
- Cumplimiento irrestricto de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (Ley 28983) otorgando presupuesto para su implementación a nivel nacional, regional y local.
- Cumplimiento de la Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales (Ley 27558) con la incorporación de mecanismos de prohibición, sanción y prevención de todo acto discriminatorio por identidad de género.
- Promoción y ejecución de programas de inversión social para el desarrollo de capacidades y competencias laborales de mujeres acorde a su grupo etáreo, étnico, región y sectores de producción.
- Respeto irrestricto de los derechos laborales de las mujeres trabajadoras, del cumplimiento de la normatividad que establece igual salario por trabajo de igual valor realizado por varones y mujeres.
- Reforzar la implementación del Plan Nacional Contra la Violencia hacia las Mujeres 2009-2015 comprometiendo los fondos necesarios para su implementación, impulsando la creación y mantenimiento de las casas de refugio y la ampliación de cobertura y calidad de los Centros de Emergencia Mujer. Con atención de personal que dominen el idioma de la región o localidad.
- Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de todas las mujeres; el acceso a métodos de planificación familiar y protección contra ETS, incluyendo la AOE (Anticonceptivo Oral de Emergencia), así como el VHSIDA y la despenalización del aborto.
- Garantizar los derechos humanos de las personas con diferente opción sexual respetando su identidad y opción

- Penalizar los casos de violencia que se ejerce impunemente contra las personas de los grupos LGTB.
- Promover los protocolos de atención en salud sexual y salud reproductiva para mujeres y niñas en zonas de altos niveles de contaminación por plomo y otros metales pesados.

c) **Medidas/Acciones inmediatas:**

- Se canalizarán los fondos necesarios para la reducción de la brecha de gastos familiares rurales en bienes educativos. En ese sentido, un reciente estudio17revela que la reducción de la brecha de gastos en este sector de la población implica una transferencia del Gobierno aproximada de S/. 15 millones anuales considerando diferentes criterios de focalización. Este monto significa el 0.11% del Presupuesto en educación de 2010. Monto que comprometemos canalizar.
- Implementación de un observatorio nacional encargado de supervisar la aplicación de la Ley de Igual de Oportunidades en todos los niveles del Estado.
- Dar pase inmediato para generar el protocolo de atención de aborto terapéutico como lo exige Naciones Unidas.
- Suministrar presupuestos para una mejor atención en los Centros de Emergencia Mujer.
- Se generarán protocolos de atención a mujeres en edad reproductiva, que viven en zonas de alta contaminación de plomo y otros metales pesados. Promoviendo la legislación regional para penar a las empresas mineras y metalúrgicas que no cumplan con los requisitos de no contaminación ambiental.

ANEXO 4

Ley que modifica el Artículo 107 del Código Penal, incorporando el Feminicidio
Ley Nº 29819

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
POR CUANTO:
El Congreso de la República;
Ha dado la Ley siguiente:
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 107 DEL CÓDIGO PENAL, INCORPORANDO EL FEMINICIDIO

Artículo único. Modificación del artículo 107 del Código Penal
Modifícase el artículo 107 del Código Penal, en los términos siguientes:

"Artículo 107. Parricidio / Feminicidio
El que, a sabiendas, mata a su ascendiente, descendiente, natural o adoptivo, o a quien es o ha sido su cónyuge, su conviviente, o con quien esté sosteniendo o haya sostenido una relación análoga será reprimido con pena privativa de libertad no menor de quince años.

La pena privativa de libertad será no menor de veinticinco años, cuando concurran cualquiera de las circunstancias agravantes previstas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 108.

Si la víctima del delito descrito es o ha sido la cónyuge o la conviviente del autor, o estuvo ligada a él por una relación análoga el delito tendrá el nombre de feminicidio."

Comuníquese al señor Presidente Constitucional de la República para su promulgación.

En Lima, a los cinco días del mes de diciembre de dos mil once.

DANIEL ABUGATTÁS MAJLUF
Presidente del Congreso de la República

MANUEL ARTURO MERINO DE LAMA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintiséis días del mes de diciembre del año dos mil once.

OLLANTA HUMALA TASSO
Presidente Constitucional de la República

OSCAR VALDÉS DANCUART
Presidente del Consejo de Ministros

Bibliografía

Alonso, Jorge

2005 "Marcela Lagarde: Una feminista contra el feminicidio". *Revista Envío Digital,* N°278, mayo. Consultado: 1 de mayo de 2005. <http://www.envio.org.ni/articulo/2888>.

Cedano García et al.

2006 *Informe Alternativo al Sexto Informe del Estado Peruano al Comité de la CEDAW*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Consultado: 1 de mayo de 2012. <http://www.flora.org.pe/pdfs/InformeAlternativo_2006.pdf >.

Consejo Centro Americano De Procuradores de Derechos Humanos-Centro de Documentación Del Instituto Interamericano De Derechos Humanos Secretaría Técnica

2006 *Protección de los Derechos Humanos de las Mujeres y Feminicidio en América Latina Sitiografía.* Guatemala: Centro de Documentación IIDH.

CLADEM

2007 *Monitoreo sobre femicidio/feminicidio en El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.*

2008 *Monitoreo sobre femicidio/feminicidio en el Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, y República Dominicana.*

CLADEM-CMP Flora Tristán-DEMUS

2008 *Informe Nacional sobre feminicidio*.

CLADEM-CMP Flora Tristán-DEMUS-Manuela Ramos

2006 *Informe Alternativo al Sexto Informe periódico del Estado Peruano al Comité de la CEDAW.*

CLADEM-PERÚ

2008 *Informe Nacional sobre Feminicidio 2004-2007.* P.33.

DEMUS

s.f.a "Caso Ursula Marilu Mallqui Egusquiza". *DEMUS.org.* Consultado: 20 de junio de 2012. <http://www.demus.org.pe/Menus/caso4.htm>.

Sf.b "Demus presenta informe sobre situación de feminicidio durante el 2006". *DEMUS.org.* Consultado: 20 de junio de 2012. <http://www.demus.org.pe/Menus/noticias/not_Conf_Press_feminicidio.htm >.

El Comercio
2011 "Congreso de la República aprobó que el feminicidio sea considerado delito". *Diario El comercio.* Consultado: 28 de abril de 2012. <http://elcomercio.pe/politica/1342095/noticia-congreso-republica-aprobo-que-feminicidio-sea-considerado-delito>.

El Peruano
2011 "Normas Legales". *Diario El Peruano.* Martes 27 de diciembre. Consultado: 21 de junio de 2012. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29819.pdf>.

Humala Tasso, Ollanta
2011 "Nuestra administración será un gobierno para todos". *Discurso Presidencial.* Consulta: 3 de marzo de 2012. <http://www.presidencia.gob.pe/discurso-del-presidente-ollanta-humala-28-de-julio-2011>.

Meléndez López, Liz Ivette y Patricia Sarmiento Rissi
2008 *Informe Nacional sobre Feminicidio 2004-2007.* Lima: CLADEM-PERÚ.

Feminicidio en América Latina
2006 *Banco Datos Feminicidio.* Isis Internacional. Consultado: 29 de abril de 2012. <www.feminicidio.cl/jspui3/bitstream/123456789/411/1/Feminicidio%20en%20America%20Latina.pdf>.

Informativo IDEAS
2011 "Congreso archiva Proyecto de Feminicidio". *Coordinadora Nacional Unidos por la Vida y la Familia.* Consultado: 20 de junio de 2012. <http://cnuvidayfamilia.wordpress.com/2011/09/27/comision-de-justicia-del-congreso-archiva-proyecto-de-ley-de-feminicidio-por-ser-inconstitucional/>.

Informe Campaña 2003 contra el femicidio
2003 *Crímenes con marca.* Consultado: 10 de mayo de 2012. <http://es.scribd.com/doc/46773982/INFORME-FEMINICIDIO>.

Isis Internacional
s.f. "Qué hace". *Asociación Chilena de Organismos no Gubernamentales A.G.* Consultado: 18 de mayo de 2012. <http://accionag.cl/ong-asociadas/isis-internacional/>.

ORMUSA (Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz)
s.f. "Quienes somos". *Ormusa.org.* Consultado: 20 de mayo de 2012. <http://www.ormusa.org/quienessomos.php>.

Toledo Vásquez, Patsili
2009 *Feminicidio: Consultoría para la oficina en México del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.* México: Universidad de Colima.

Proyecto de Ley 3654
2009 *Proyecto de Ley contra el feminicidio.* Consultado: 01 de mayo de 2012. <http://es.scribd.com/doc/43998887/Proyecto-de-Ley-contra-el-feminicidio-PL-No-03654>.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
2010 El *Poder de los Datos: Registro de feminicidio para enfrentar la violencia hacia la mujer en el Perú.* Lima: CENDOC MIMDES.

Veracruzanos
2012 "Marcela Lagarde, a Grupo Asesor Internacional de ONU Mujeres". *E-Mujeres.Net.* Consultado: 23 de mayo de 2012. <http://www.e-mujeres.net/noticias/marcela-lagarde-grupo-asesor-internacional-onu-mujeres>.

CASO

II

La Ley asustada

El caso de la aprobación de la Ley de Cine en el Perú (2009-2012)

Sumilla: *Con el triunfo de la película La Teta Asustada en la Berlinale (Festival Internacional del Cine de Berlín), en el año 2009, se reabrió el debate sobre la necesidad de una ley de cine que promueva una industria cultural sólida. A lo largo del proceso de formulación de la ley se sucedieron conflictos de interés entre los diversos gremios de directores, actores, productores, exhibidores y distribuidores, que significaron la elaboración de diversos proyectos de ley e incluso la observación de uno de ellos. También se llevaron a cabo movilizaciones y hubo constantes acciones de incidencia de los distintos actores. El último proyecto de ley ha sido elaborado de forma concertada (con la participación de los gremios cinematográficos), bajo la iniciativa del Ministerio de Cultura, estando aún pendiente su aprobación en el Pleno.*

Palabras clave: *políticas públicas, agendación, ley de cine, proyecto de ley, cinematografía, incidencia política, conflicto, problema público.*

Antoanette Alza Barco, Tracy Prieto Barragán
y Carlos Alza Barco*

* Elaborado en el marco del Proyecto No. 70242.2079 titulado "Elaboración de Estudios de Casos como Material de Enseñanza sobre políticas públicas y gestión pública en pre y postgrado", financiado por el Vicerrectorado de Investigaciones de la PUCP, en el marco del Concurso de Proyectos de investigación básica aplicada 2012.

1. Reabriendo el debate.
2. El proyecto de Johny Peralta y el cisma cinematográfico.
3. PROCINE: el proyecto trunco de Carlos Raffo.
4. La absorción del CONACINE.
5. El Ministerio de Cultura elabora su propuesta.
6. Concertando una nueva ley.

1. Reabriendo el debate

El 14 de febrero de 2009 la prensa nacional e internacional anunció el triunfo de la película *La Teta Asustada*,[1] de Claudia Llosa, en el Festival Internacional de Cine de Berlín (ABC.ES 2009). El triunfo de esta película, que un año después competiría por un Oscar (El Comercio.pe 2010a), reabrió el debate sobre las debilidades y problemas del cine peruano, el papel del Estado en la promoción del mismo y las estrategias que debía implementarse para su desarrollo.

En efecto, en la arena internacional se ha establecido que los Estados son responsables de la promoción cultural, lo que incluye a la cinematografía. Así, por ejemplo, en noviembre de 1992, la UNESCO declaró a las cinematografías locales como "instrumentos de conocimiento mutuo e intercambio cultural entre las naciones", dejando a cada Estado la tarea de encontrar los medios para alcanzar este propósito (MINCUL 2012: 17). En 2005, la Convención Sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, en su artículo 6, inciso 2c, reconoció que los Estados podían adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de sus expresiones culturales, promoviendo sus industrias culturales para tener un acceso efectivo a los medios de producción, difusión y distribución de bienes y servicios culturales (UNESCO 2005: 7).

Como parte de sus compromisos internacionales y de la reinserción del Perú en el espacio global, en diciembre de 1993, representantes de 117 países, incluido el Perú, suscribieron en Ginebra el Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT, o Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que consagra el principio de la "excepción cultural"[2] para los productos audiovisuales. Este principio cautela el derecho de los países, en el marco de la globalización, a establecer sus propias políticas de promoción y defensa de sus mercados en el campo audiovisual (MINCUL 2012: 17).

En el ámbito nacional, el Tribunal Constitucional ha desarrollado en sentencias (STC 0042-2004-AI/TC y STC 00017-2010-PI/TC) que la promoción de la cultura constituye un deber primordial del Estado social y democrático de Derecho, y que el Estado puede promover las manifestaciones

[1] La película ganadora del Oso de Oro muestra la violencia que sufrió el Perú en tiempos del terrorismo y la transmisión del dolor y el vacío existencial, de generación en generación, a través de la lactancia materna.

[2] El Tratado de Libre Comercio suscrito por el Perú con los Estados Unidos incorpora el principio de la "excepción cultural", y en el caso concreto de los audiovisuales permite establecer una cuota de pantalla.

culturales, legítimamente, mediante el ejercicio de la potestad tributaria; por cuanto los fines económicos, sociales, políticos y culturales son también objetivos a cumplir con la imposición de tributos o con su exoneración.

La promoción del cine por parte del Estado peruano tiene sus antecedentes en el gobierno de Juan Velasco Alvarado, quien promulgó la Ley de Fomento a las Industrias Cinematográficas,[3] que creaba la Comisión de Promoción Cinematográfica (COPROCI), encargada, entre otras funciones, de promocionar la cinematografía nacional y su difusión en el extranjero; dicha norma señalaba que las Empresas Nacionales de Producción Cinematográfica quedaban exoneradas de ciertos gravámenes propios de la copia de sus obras, exportación, etcétera. En síntesis, esta legislación dictaminó la exhibición obligatoria de las películas peruanas y los incentivos tributarios deducidos del impuesto municipal a las entradas de cine y destinado a los productores de cortos y largometrajes nacionales (MINCUL 2012: 17-18).

Y es que desde 1912 existía un impuesto municipal a los espectáculos públicos no deportivos, el mismo que se cargaba a los boletos de ingreso. Con el Decreto Ley N° 19327, las producciones nacionales aprobadas por la COPROCI estaban exoneradas de dicho impuesto, que originalmente estaba destinado a los productores.

En diciembre de 1992, durante el gobierno de Alberto Fujimori, se promulgó el Decreto Ley 25988, Ley de Racionalización del Sistema Tributario Nacional y de Eliminación de Privilegios y Sobrecostos. El inciso g) del artículo 4º de este cuerpo legal derogó los principales artículos del Decreto Ley 19327. Además, el impuesto fue reducido de 33% a 10%. Este tributo se encuentra concentrado en la ciudad de Lima y Callao principalmente, que es donde se concentran la mayoría de cines del país. Y desde 1993, el espectáculo cinematográfico está afecto también al IGV (MINCUL 2012: 24).

Los cineastas peruanos, luego de muchas gestiones, y ya instalado el Congreso Constituyente Democrático (CCD), lograron la aprobación de la Ley N° 26370, Ley de la Cinematografía Peruana, promulgada el 18 de octubre de 1994. Lamentablemente, esta nunca se aplicó de manera plena, los artículos 6º y 17º, relacionados con el presupuesto y las partidas del Consejo Nacional de Cinematografía (CONACINE), sufrieron fuertes limitaciones: el Poder Ejecutivo durante años no transfirió las partidas completas para la organización de los concursos de CONACINE. Recién en el año 2011 se transfirió el 71.9% del presupuesto total asignado a CONACINE (MINCUL 2012: 18).

[3] Decreto Ley N° 19327, del 28 de marzo de 1972.

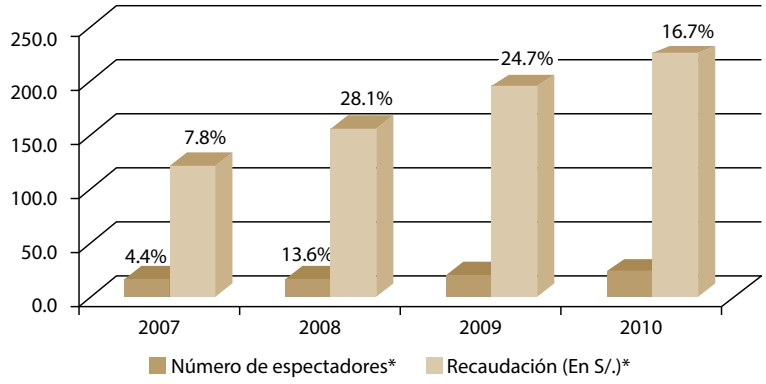
Cuadro N° 1
Asignación presupuestal del cine 2000-2011

Año	Presupuesto establecido por Ley	Presupuesto recibido	% recibido
2000	5,823,200	1,000,000	17.2%
2001	6,024,000	1,000,000	16.6%
2002	6,224,800	1,000,000	16.1%
2003	6,224,800	1,000,000	16.1%
2004	6,425,600	927,200	14.4%
2005	6,626,400	915,930	13.8%
2006	6,827,200	1,173,080	17.2%
2007	6,927,600	800,000	11.5%
2008	7,028,000	2,800,000	39.8%
2009	7,128,400	3,800,000	53.3%
2010	7,228,800	4,200,000	58.1%
2011	7,228,800	5,200,000	71.9%

Fuente: Anteproyecto de Ley de la Cinematografía y el Audiovisual Peruano (MINCUL 2012: 19).

La industria cinematográfica, según los propios exhibidores, recauda en los cines más de 200 millones de soles, de los cuales el 10% tiene destino municipal de acuerdo con la legislación vigente. En el último quinquenio, los ingresos recaudados por la venta de boletos de entrada en las salas de cine peruanas han crecido sostenidamente a una tasa promedio de 19% (MINCUL 2012: 27).

Gráfico N° 1
Crecimiento de ingresos en el cine peruano



Fuente: Cinedatos. Elaboración: Ministerio de Cultura

Desde el año 2006, y con la introducción de la tecnología digital, la industria mostró un crecimiento en el número de películas estrenadas, la cantidad de boletos vendidos y la recaudación de las salas de exhibición. Ese año se estrenaron 208 películas, mientras que en 2010 fueron 240. En 2006, el número de espectadores fue de 15.6 millones, mientras que en 2010 llegó a ser de 23.5 millones. La recaudación en 2006 fue de 113.3 millones de soles, y en 2010 ascendió a 227.8 millones de soles.

Cuadro N° 2
Número de películas estrenadas, boletos vendidos y recaudación de las salas de exhibición (* en millones)

Datos	2006	2007	2008	2009	2010
Películas estrenadas	208	212	221	223	240
Número de espectadores*	15.6	16.3	18.6	21.7	23.5
Recaudación (En S/.)*	113.3	122.1	156.5	195.2	227.8

Fuente: Cinedatos. Elaboración: Ministerio de Cultura. (MINCUL 2012:27)

Sin embargo, la cantidad de estrenos nacionales no fue de la mano de este crecimiento en las ventas de boletos. Así, por ejemplo, mientras que en Argentina se estrenaron 99 películas nacionales en el 2009, en Brasil 84 y en Chile 14, en el Perú solo se estrenaron 9 (Getino et al. 2011).

A pesar de ello, el Perú estuvo en la Berlinale y en los premios Oscar. Pero ¿qué más se podía hacer para promover el cine nacional? ¿Cómo lograr que los recursos estén garantizados para la promoción del cine nacional?

2. El proyecto de Johnny Peralta y el cisma cinematográfico

Iniciado el segundo gobierno de Alan García (2006-2011), los gremios cinematográficos, especialmente la Asociación de Productores Cinematográficos (APCP), tomaron contacto con el congresista Johnny Peralta, del partido aprista, con el fin de mejorar las partidas presupuestales de CONACINE y encontrar estrategias para desarrollar la industria cinematográfica peruana.

CONACINE era, en aquella época, un organismo dependiente del Ministerio de Educación conformado por miembros de la sociedad civil y del Estado. Creado por la Ley N° 26370, del 23 de octubre de 1994, CONACINE constituía el ente rector de la cinematografía peruana. Su aparición fue resultado de una serie de negociaciones de la Asociación de Cineastas del Perú (ACDP), de la Sociedad Peruana de Productores y Directores Cinematográficos (SOCINE)

y del Ministerio de Educación. Por la primera disposición transitoria de la Ley, este organismo había adoptado la forma de un ente tripartito conformado por miembros de la sociedad civil, el Estado y miembros del empresariado.

Es así que, el 16 de marzo de 2009, los congresistas Johnny Peralta y Luis Gonzáles Posada presentaron el Proyecto de Ley N° 3091/2008-CR, denominado **Ley de Fomento a la Producción Cinematográfica Nacional.** Con él se pretendía crear el fondo PROCINE, formado por el 50% del monto recaudado del impuesto a las funciones cinematográficas establecido en el artículo 54 del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Impuestos Municipales (vale decir, del 10% de los boletos de entrada). Los exhibidores estarían encargados de la retención del impuesto, debiendo depositarlo a la cuenta bancaria que para ese fin debía disponer CONACINE. Además, a esto se sumaría el 1% de la tarifa mensual por pago de servicio de cable. De esta manera, el proyecto buscaba apoyar la producción nacional, pero también formar profesionales, aumentar el público espectador, apoyar una mayor distribución y estimular festivales locales, crear un fondo para impulsar la creación de la cinemateca nacional y afianzar los derechos laborales de los diversos gremios de cine.

Según algunas fuentes, el proyecto de ley habría generado malestar entre los exhibidores y distribuidores, quienes se habrían manifestado expresamente descontentos con la propuesta, acudiendo al congresista Carlos Raffo, del partido Fujimorista, para solicitarle que se analice el impuesto municipal del 10% y se defina a quién iba a estar dirigido. Las fuentes indican que, ante este pedido, el congresista Raffo se habría contactado con CONACINE para solicitar la modificación del proyecto de ley, instándolos a que se pusieran de acuerdo con los exhibidores y distribuidores. Estos últimos planteaban dividir el 10% en tres partes: una para los productores, otra para los distribuidores y otra para los exhibidores. Los productores no estaban de acuerdo pues ellos veían a los exhibidores y distribuidores como un solo bloque, y a ellos mismos (los productores) como otro.

Alberto Chicho Durant, cineasta y representante de la APCP, señala al respecto:

> Ellos insistían [los exhibidores y distribuidores] en que el cine era tres estamentos, uno los exhibidores, uno los distribuidores, uno los productores; y nosotros reclamábamos que eran dos partes en todo caso, los distribuidores y exhibidores formaban un solo núcleo de agentes para la exhibición y nosotros éramos los productores. (Entrevista N° 4)

Esta situación generó duros desencuentros entre ambas visiones, a tal punto que un grupo de cineastas optaron por crear, el 22 de julio de 2009, un gremio distinto denominado UCP, siglas que correspondían a la Unión de Cineastas Peruanos. Este gremio fue creado ante la necesidad de representación de críticos, cineastas y artistas del cine regional, y es que la división estaba marcada también por las enormes diferencias en el sector empresarial cinematográfico. Por un lado, los grandes cineastas tenían un prestigio consolidado, con mayor acceso a los grandes presupuestos; y, por otro lado, los cineastas independientes y los regionales, en su mayoría del interior del país, que gozaban de presupuestos exiguos y reclamaban una serie de postergaciones motivadas en el centralismo que vive y ha vivido el país a lo largo de toda su historia.

Ocurrido el cisma y dadas las diferentes posiciones en el sector cinematográfico, la congresista por el APRA, Luciana León, quien había asumido cierto protagonismo en el sector cultural al participar en el Proyecto de Ley que Regula y Promueve el Mecenazgo Cultural,[4] decidió unirse a los congresistas Carlos Raffo, del partido Fujimorista, Isaac Meckler, por ese entonces congresista del Partido Nacionalista, y Luis Galarreta, de Unidad Nacional, para formular una nueva ley del cine. Ante esta situación, el congresista Johny Peralta, según algunas fuentes, habría recibido directivas de su bancada aprista para unirse a la propuesta de Luciana León y Carlos Raffo, retirando su Proyecto de Ley N° 3091 el 23 de marzo de 2010.

Paralelamente, la Unión de Cineastas Peruanos (UCP) había iniciado su funcionamiento. Sus miembros habían tomado conocimiento de la alianza multipartidaria para el nuevo proyecto. Esto les generó enorme preocupación y tensión (Entrevista N° 9), pues al parecer el proyecto de Ley de Peralta quedaba postergado y con eso las propuestas de mejoras para el cine peruano. Se propusieron, entonces, neutralizar el proyecto de Raffo, León, Galarreta, Meckler y Peralta.

La UCP necesitaba un nuevo derrotero. Empezaron a trabajar en una nueva versión mejorada del proyecto de ley de Jhony Peralta, y acudieron al congresista Werner Cabrera, del partido Nacionalista, quien lo presentó con el N° 3855/2009-CR, **Ley que Promueve la Cinematografía Orientada al Desarrollo Cultural Soberano,** el 2 de marzo de 2010.

[4] Proyecto de Ley N° 3091/2008-CR. El mecenazgo cultural promueve el financiamiento total o parcial de proyectos o actividades culturales a cambio de incentivos tributarios (RPP Noticias 2010a).

La propuesta de Cabrera proponía promover la cinematografía modificando los artículos 1º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 11º de la Ley N° 26370, el artículo 57º del Decreto Legislativo N° 776 y derogando los artículos 12º al 24º de la Ley 26370. El proyecto de ley Cabrera proponía, entre otros aspectos, la creación de un Fondo de Desarrollo Cinematográfico, FODECINE, destinado a concursos nacionales, regímenes de premios y estímulos pecuniarios para las empresas de distribución y exhibición, ayudas reembolsables para la creación y ampliación de circuitos de exhibición cultural, ayuda no reembolsable para otras actividades relacionadas con la cinematografía. Este fondo sería formado con recursos provenientes de los aportes del valor de entrada para los espectáculos cinematográficos (equivalente al 5% del valor de la entrada), el 1% de la tarifa mensual del servicio de televisión por cable, entre otras fuentes. El artículo 11º establecía que entre el 5% y 4% del fondo FODECINE iría a la Cinemateca Nacional (Congreso de la República 2009a).

3. PROCINE: el proyecto trunco de Carlos Raffo

El congresista Carlos Raffo presentó hasta tres proyectos de ley. El 3 de junio de 2009 presentó el proyecto de Ley N° 3313/2008 denominado **Ley de Masificación del Cine y Fomento a la Cinematografía Nacional;** el 15 de junio de 2009 presentó otro proyecto de ley, con el N° 3339/2008-CR, denominado **Ley de la Masificación del Cine y Fomento de la Producción Cinematográfica,** también llamada **ley PROCINE,** suscrita, además, por Luciana León, Jhonny Peralta, Luis Galarreta e Isaac Meckler (Congreso de la República 2008b). Esta propuesta fue retirada el 23 de marzo de 2010 para presentar una nueva versión revisada con el apoyo de los exhibidores y distribuidores. El nuevo Proyecto de Ley N° 3938/2010-CR, **Ley de Masificación del Cine y Fomento de la Producción Cinematográfica Nacional (PROCINE)** planteaba en su artículo 3º eliminar totalmente el impuesto municipal a los espectáculos públicos no deportivos, dirigido a los boletos de cine. En cambio, proponía, entre otras cosas, la creación de un Fondo de Fomento a la Producción Cinematográfica Peruana (Fondo PROCINE), cuyo objetivo central era brindar recursos para el fomento de la creación, producción, difusión y comercialización de obras cinematográficas nacionales, así como el apoyo de las otras actividades cinematográficas que concurren y se relacionan con ella.

Este Fondo PROCINE estaría financiado por el aporte de los distribuidores y exhibidores de películas equivalente al 3.33% del valor de venta de cada entrada, deduciendo el IGV y/o cualquier otro impuesto de aplicación

a las entradas de cine; aporte que podría ser deducido como gasto para fines tributarios. Para ello, los distribuidores y exhibidores celebrarían un Convenio denominado Programa de Incentivos a la Producción Cinematográfica Nacional, con los representantes de CONACINE, que sería el encargado de administrar dicho fondo (Congreso de la República 2009b: 9-10).

El proyecto establecía también en su artículo 9º que el Fondo PROCINE entregaría a las empresas de producción, servicios y distribución cinematográfica domiciliadas fuera de las provincias de Lima y Callao, no menos del 20% del total de los montos que anualmente disponga en ayudas no reembolsables a la capacitación, creación, producción y difusión de obras cinematográficas peruanas, de acuerdo con lo que establecería el reglamento respectivo.

El proyecto de ley, sin embargo, derogaba los artículos 18º a 24º de la Ley N° 26370 (Primera Disposición Final), eliminando así el apoyo económico del Estado Peruano a los dos concursos anuales en los que CONACINE premiaba a las seis mejores películas brindándoles financiamiento.

El debate sobre el nuevo proyecto de ley liderado por el congresista Raffo llegó a los medios de comunicación. Un enlace telefónico en Radio Capital dio lugar a un candente debate entre el congresista Raffo y el crítico de cine Ricardo Bedoya. Este último reclamó que "la Nueva Ley ha terminado con los aportes que hacía el Estado al cine peruano". A esto Raffo contestó: "es absolutamente falso, es una mentira más grande que la catedral y el palacio de gobierno juntos", para aceptar después que era un problema de redacción pero añadiendo: "mañana se va a corregir… si eso fuera así yo mismo voy a pedir la exoneración de la Ley" (JHTM82 2010). En efecto, el proyecto de Raffo tuvo modificaciones.

Llegado a este punto, los dos gremios cinematográficos, UCP y APCP, seguían totalmente divididos. Mientras la UCP apoyaba el proyecto de Ley de Werner Cabrera, la APCP y los exhibidores y distribuidores apoyaban el proyecto de Carlos Raffo. Un cineasta peruano (Entrevista N° 4), miembro de la APCP, afirma que lo más relevante en ese momento "era conseguir el 3.5% del impuesto". Por su parte, el exrepresentante de la UCP, señala:

> Un sector no estaba de acuerdo con la ley Raffo… a nosotros [UCP] no nos parecía en absoluto, la cantidad nos parecía muy pequeña, el 3.3%, la ley planteaba el 5%, no solo era un asunto de cantidad, sino también querían manejar esos recursos, una cosa era por un impuesto, o sea el Estado, y otra cosa era por un convenio, es decir, la sartén por el mango lo tenían los distribuidores y exhibidores porque ellos se llevaban el dinero y de allí daban algo. (Entrevista N° 7)

Ambos anteproyectos de ley reconocían que el promedio de recaudación del impuesto municipal a los espectáculos públicos no deportivos aplicados a los boletos de cine llegaba a los 15'000.000 de soles al año. Además, 1'700.000 dólares promedio perdería CONACINE al año si se aprobaba el proyecto de Ley Raffo. Sin embargo, el proyecto de Raffo también estimaba una inversión en infraestructura que podría llegar a los 50'000.000 de dólares en salas de cine en diez años, que implicaría llevar el cine a más lugares en el país.

En este contexto, otro actor importante ingresó en el debate: el recién creado Ministerio de Cultura.[5] El área de Industrias Culturales del Ministerio entró en conversaciones con la UCP y la APCP con el fin de llegar a un acuerdo sobre el porcentaje en cuestión (el 5% o más que pedía la UCP y el 3.3% que pedían la APCP, los exhibidores y distribuidores). La disputa se entrampó aún más, ya que el Ministerio de Cultura tomó parte y en la búsqueda de solución al problema propuso un punto medio que, aparentemente, tampoco fue entendido por los gremios, sobre todo la UCP.

El congresista Raffo intentó explicar su propuesta de esta manera:

> Se eliminaría el impuesto del 10 al 0% para su total reinversión en tres partes iguales, ojo: tres partes iguales: 3.33 para producción nacional, eso iría directamente a CONACINE; el 3.33 para construcción de salas en lugares donde no había, (por ejemplo) Tumbes, Cusco. El total se reinvierte. Solo que estábamos discutiendo producción nacional. El 3.3 para distribución y promoción. Había una total redistribución. Pero Wiener quería quitar la plata a infraestructura y distribución para producción. (Entrevista N° 10)

El 1 de diciembre de 2010, el Proyecto de Ley de Raffo N° 3938/2009-CR fue aprobado por la Comisión de Economía del Congreso de la República. La Junta de Portavoces del Congreso planteó la exoneración del dictamen de la Comisión de Educación, pasando directamente al Pleno del Congreso para su debate y aprobación el 16 de diciembre de 2010.

Este hecho generó de inmediato que una serie de directores, actores, y el gremio de la UCP, saliera a las calles a protestar. El 20 de diciembre de 2010 se hizo un gran plantón (RPP Noticias 2010b). En los días siguientes se enviaron cartas solicitando que el Presidente de la República no promulgue la ley. Ante la amenaza inminente de que se apruebe la ley, la UCP y APCP volvieron a sumar fuerzas enviando una carta conjunta al Presidente de la República Alan García, fechada el 4 de enero de 2011, solicitando:

[5] El 14 de julio de 2010, con la Ley N° 29565, se creó el Ministerio de Cultura.

> La observación presidencial del proyecto de "Ley de Masificación del Cine y Fomento de la Producción Cinematográfica Nacional", que recientemente fue aprobado por el Pleno del Congreso de la República. Ambos gremios coincidimos en que si bien esta Ley busca dotar de más fondos al cine peruano, lo que es una necesidad urgente e impostergable para promover la cinematografía en su conjunto, tiene aspectos controversiales, no es plenamente satisfactoria y no cautela los aspectos básicos para impulsar nuestra actividad. (Carta de la APCP y UCP al Presidente de la República)

Un día después, la Asociación de Cineastas Regionales (ACRIP), en una carta dirigida al Presidente Alan García, con fecha del 5 de enero de 2011, expresó lo siguiente:

> Es así que confiábamos que la nueva legislación cinematográfica tomaría en cuenta al cine regional, consecuente con la actual política del Estado peruano que propicia la descentralización y el desarrollo del interior del país y no solo la capital. Sin embargo, la Ley de Masificación del Cine y Fomento de la Producción Cinematográfica Nacional aprobada hace unos días en el Congreso de la República solo agrava la discriminación y el centralismo, pues destina apenas el tres (3) % del fondo a crearse para promover el cine en las 24 regiones del Perú… solicitamos a nombre nuestro y de muchos otros productores, realizadores, técnicos, actores y exhibidores culturales en nuestras regiones, la Observación Presidencial de Ley de Masificación del Cine y Fomento de la Producción Cinematográfica Nacional, para que el proyecto sea retornado al Legislativo, a fin de consolidar en consenso de todos los sectores, incluyendo a los cineastas regionales, y con asesoramiento del Ministerio de Cultura, una legislación moderna y descentralizada, que promueva el cine nacional en su conjunto, tanto en el aspecto económico como cultural. (La Mula 2011)

Según un congresista, los cineastas "llamaron a Carla García para que hable con su papá para que no la firme. No la firmó.", y añade "Yo ya no me metí. ¡Anda mula y piérdete!… ¿Quién llamó a Carla García? ¡Wiener!" (Entrevista N° 10).

Con este nivel de presión mediática, el día 15 de enero de 2011, el Presidente Alan García anunció que había "observado" la ley, reenviándola al Congreso de la República. El argumento central de García ante los medios de comunicación fue que la ley había sido "apresurada" y que era un "retroceso" en la promoción del cine; y añadió que los cineastas regionales reclamaban más oportunidades de apoyo que la ley no daba. La observación de la ley realizada por García y enviada al Presidente del Congreso incluye en su punto 6

un tema que hasta ese momento no había sido discutido con profundidad. El 10% recaudado era un impuesto municipal, y este, al reducirse a cero, dejaría de ser recaudado por los municipios. Sin embargo, los gobiernos locales nunca fueron convocados o consultados sobre estas medidas.

Para el promotor de la propuesta, el congresista Carlos Raffo:

> [Los miembros de la comunidad cinematográfica] se dejaron utilizar, perdieron 6 millones de dólares hasta el día de hoy, y seguirán perdiendo 3 millones de dólares al año, porque eso ya estaba aprobado. Mientras sigan dejándose llevar por esta gente que engaña. Esto no está muy lejano a lo de Conga. Gente que manipula a otros, le vende mitos y los empuja. Esto fue el Conga del cine. Al final ¿qué hubo?, nada. No logró nada. (Entrevista N° 10)

4. La Absorción del CONACINE

El miércoles 11 de mayo de 2011, la APCP y la UCP fueron invitados al Ministerio de Cultura para una reunión. Se les comunicó que ese día se había aprobado el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de dicho Ministerio, pasando CONACINE de ser un órgano rector de la política de promoción cinematográfica a ser una comisión consultiva. La fusión por absorción había sido dispuesta por el Decreto Supremo 001-2001-MC (25 de setiembre de 2010), generando muchas voces de protesta. Inclusive se cuestionaba que Bellas Artes también fuese fusionada, por lo que el Decreto Supremo fue modificado el 14 de octubre del mismo año.

La aprobación del ROF bajo la nueva configuración del Ministerio se producía, además, en medio de cuestionamientos al asesor del Ministerio, Daniel Alfaro, quien había participado de la elaboración de dicho instrumento de gestión y pasó a convertirse en el nuevo Director de Industrias Culturales (R.M. 163-2011-MC, 18 mayo de 2011).

Algunos sectores consideraron el cambio de rol de CONACINE como el fin de su autonomía. La Unión de Cineastas Peruanos (UCP) expresó, en su carta a la opinión pública del 12 de mayo de 2011, que esto era un acto:

> […] abrupto y antidemocrático rompimiento de la institucionalidad del organismo cuya función principal era representar a la cinematografía nacional y promover su desarrollo […] esta medida pueda ser corregida o superada en un nuevo proyecto de ley de cine más inclusivo e integral, que no solo debe asegurar más ingresos para el sector, sino la recuperación y consolidación de una verdadera autonomía, desarrollo y fiscalización de nuestras autoridades cinematográficas. (Culturaperu 2011b)

Para algunos, esto no solo perjudicaría a los cineastas que aspiraban a participar en los concursos, sino que también dañaría la presencia del Perú en Ibermedia, en los fondos de financiamiento y en los foros internacionales de cinematografía. "Mientras que Colombia, Chile, Ecuador, para no hablar de Brasil y Argentina, potencian a sus autoridades cinematográficas nacionales, nosotros las sepultamos", afirmaba un crítico de cine (Páginas del Diario de Satán 2011b). Con el cambio, los fondos de CONACINE se vieron congelados porque debían pasar por análisis y aprobación del Ministerio de Cultura.

La Coalición por la Diversidad Cultural envió una carta al Ministro Juan Ossio el día 30 de mayo de 2011, proponiendo un Decreto Supremo que restablecía la estructura y funciones del CONACINE.[6] Los gremios de cinematografía, artistas y sociedad civil se expresaron en contra de la "disolución" del CONACINE, saliendo a protestar a las calles. El Ministerio de Educación no escuchaba ni recibía a nadie (Entrevista N° 4), al parecer no había ninguna disposición al diálogo por parte del Ministerio de Cultura, el MEF ni la PCM.[7]

> Los únicos momentos que hemos tenido llegada es [en] el gobierno de Paniagua, cuando estuvo Marcial Rubio; en el Gobierno de Toledo cuando estuvo Nicolás Linch… pero con el Ministro Chang nunca hubo una reunión, como me cuenta Rosa María Oliart. (Entrevista N° 4)

5. El Ministerio de Cultura elabora su propuesta

Ocurrida la observación presidencial a la ley de cine propuesta por Raffo, el Ministerio de Cultura, liderado por Juan Ossio, Ministro de Cultura durante el gobierno aprista, elaboró un nuevo proyecto de ley tratando de salvar las distancias irreconciliables entre los miembros de la comunidad cinematográfica peruana. El 23 de marzo de 2011, el Ministerio difundió el anteproyecto denominado **Ley de la Modernización de la Cinematografía Peruana,** que contemplaba en su artículo 25º la creación de un impuesto para ayuda a la cinematografía; en el artículo 26º se decía que el 5% de la entrada al cine iría directamente al Ministerio de Cultura para los usos correspondientes, y, además, en el artículo 27º establecía que los distribuidores y exhibidores debían entregar ese dinero mediante la supervisión de la SUNAT (MINCUL 2011). Es decir, se dejaba sin partida a los distribuidores y exhibidores. En inmediata

[6] Propuesta de la Coalición Peruana por la Diversidad de Cultura Conacine. Consultar bibliografía.

[7] Ver Tabla de Entrevistas al final del artículo. Entrevistados: Cristian Wiener, Alberto Durant, Carmen Rosa Vargas, Raúl Zevallos.

respuesta, estos amenazaron —de aprobarse el proyecto de ley— con no proyectar películas peruanas en sus salas:

> Esto provocó que los exhibidores y distribuidores se opongan férreamente a que pase este proyecto de ley —según explica Ricardo Bedoya, crítico de cine y activista por el cine nacional—, llegando estos incluso a amenazar con no pasar películas peruanas en el Perú de pasar esta ley. La ley que debía ya haber pasado, no lo ha hecho aún. (Lizárraga 2011)

Finalmente, este proyecto tampoco tuvo éxito. Estando *ad portas* del cambio de gobierno, no prosperó. Nunca fue presentado al Congreso de la República.

6. Concertando una nueva ley

En julio de 2011, un nuevo gobierno se instaló en el país con la promesa de la "Gran transformación". Susana Baca, cantante afroperuana ganadora de un Grammy, asumió la cartera de Cultura, en una gestión pública con grandes dificultades. En diciembre del mismo año, Luis Peirano, director de teatro y profesor de la PUCP, fue nombrado nuevo Ministro de Cultura.

Desde noviembre de 2011 se habían producido reuniones promovidas por la Dirección de Industrias Culturales del Ministerio de Cultura, con el fin de elaborar la ansiada Ley de Cine. Participaban representantes de la Asociación Peruana de Prensa Cinematográfica (APRECI), del Sindicato de Artistas e Intérpretes del Perú (SAIP), de la Unión de Cineastas Peruanos (UCP), de la Asociación de Cineastas Regionales del Perú (ACRIP) y de la Asociación de Productores Cinematográficos del Perú (APCP).

Sin embargo, los exhibidores y los distribuidores no fueron invitados. La entonces Directora de Industrias Culturales explica las razones:

> Se convocó a un grupo de trabajo, conformado por todos los gremios que forman parte de la realización cinematográfica, por eso no están ni los exhibidores, ni distribuidores; estos dos gremios no se les invitó a este grupo de trabajo porque hace veinte años se viene haciendo estos cambios de ley, se viene buscando hacer una ley maravillosa, mejor, y siempre se invitó a estos dos gremios, sin embargo ellos defienden sus intereses, ¡que es lógico! Porque son empresas, tienen sus intereses comerciales muy claros. Al momento de redactar el texto, cuando se contaba con su presencia, ellos no estaban de acuerdo con muchas cosas que se presentaban, entonces no avanzaba el texto en sí, no se podía hacer un texto porque no se llegaba a un consenso, entonces lo que dijimos, por una cuestión de practicidad, era poder tener un texto al final, fue decirles a los distribuidores: déjanos hacer el texto, cuando terminemos te lo damos, te lo presentamos. (Entrevista N° 1)

Para algunos cineastas y críticos de cine, esto es correcto, pues los distribuidores y exhibidores son un sector regulado y, por lo tanto, el Estado no puede integrarlos en la elaboración de la ley:

> No tienen por qué estar, ellos defienden otros intereses, no al cine peruano, a mí me parece muy bien que no hayan estado, ¡las cosas son como son!, ellos quieren estar en todas, ellos no deberían estar ni en el CONACINE, ni en el consejo consultivo, yo no conozco algún instituto o entidad del Estado en el mundo que regule la cinematografía, promocione la cinematografía, que tenga presencia de exhibidores y distribuidores… a ellos hay que regularlos. (Entrevista N° 4)

Entre noviembre de 2011 y mayo de 2012 se produjeron cerca de veinticuatro reuniones para la elaboración de la nueva ley de **La Cinematografía y el Audiovisual Peruano.** Este anteproyecto contempla la creación de PERUCINE, Organismo Nacional del Audiviosual y de la Cinematografía, como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Cultura; así como la creación de un Fondo para el Fomento, Promoción, Preservación y Desarrollo de la Cinematografía Nacional. También plantea la creación de un impuesto extraordinario para la Promoción, Preservación y Desarrollo de la cinematografía nacional (artículo 13º); el 10% de la entrada de cine como impuesto a la cinematografía (artículo 16º); propone que lo recaudado por el impuesto, y luego de deducido el porcentaje que le corresponda a la SUNAT, sea transferido al PERUCINE, para que los utilice en el desarrollo de actividades y proyectos (artículo 20º); establece que los beneficios tributarios serán del 75% a aquellas empresas que inviertan en proyectos cinematográficos (artículo 39º); indica que se exonerará el 4% de su facturación de publicidad a las radiodifusoras que inviertan en cine (artículo 41º); establece cuotas de pantalla para las obras cinematográficas nacionales, fijadas por PERUCINE, que no podrán ser mayor al 20% del total de obras exhibidas (artículo 45º); se propone crear un día para el cine peruano y que se considere el derecho "al cine" como un derecho inalienable de los ciudadanos, consistente en garantizar la libertad de cada uno de ellos para crear, realizar, producir y difundir obras cinematográficas y audiovisuales en cualquier medio o sistema, creado o por crearse. Con esta norma quedaría derogada la Ley 26370 (MINCUL 2012).

A julio de 2012, el anteproyecto seguía en negociaciones con los exhibidores y distribuidores. Con motivo de la exhibición de la película *Las Malas Intenciones* el debate sobre la cuota de pantalla volvió a la palestra. La película fue relegada a horarios de poca asistencia para luego ser rápidamente retirada de cartelera (Dirección de Industrias Culturales 2011), haciéndose objeciones inclusive para que los padres puedan pasar con sus hijos adolescentes a ver la película.

Evidentemente, las relaciones entre exhibidores y distribuidores con los otros gremios y el Ministerio de Cultura no han sido fáciles. A esto se suma que hay que negociar con otros actores, como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para que pueda permitir que un organismo como PERUCINE no sea visto como una carga burocrática al aparato del Estado. El Ministerio de Economía y Finanzas ha mostrado siempre objeciones a modelos de "perforación", vale decir, aquellos casos en los que los impuestos no entran a las arcas del Estado sino que son repartidas a otros órganos o actividades directamente. Por otra parte, la PCM debe participar a través de la Secretaría de Gestión Pública ante la creación de un nuevo órgano en el Poder Ejecutivo. Como lo expresó la Directora de Industrias Culturales del Ministerio de Cultura:

> Lo que queremos es que entienda el MEF que esto es una Política Cultural, esta es una Industria Cultural, que simplemente necesita un primer impulso para luego poder generar sus propias actividades, necesita un impulso y este impulso tiene que venir del Estado. En cuanto a la PCM, estamos creando este organismo que es PERUCINE, que implica toda una construcción administrativa y burocrática, esto no quiere decir que se cree más burocracia, no, sino que hay una concepción de un organismo de cinematografía, como una oficina autónoma, y eso requiere de sus propias partes, [a] eso tal vez la PCM va a decir no, ¿pero para qué otra oficina más?, ¿para qué?, lo que tenemos que sustentar es para qué se necesita esa estructura, para el organismo del cine. (Entrevista N° 1)

El anteproyecto del Ministerio de Cultura ha sido pensado para los próximos veinte años. Tiene a su favor que los gremios cinematográficos están unidos; aunque no se sabe si las municipalidades van a exigir su derecho a recibir el impuesto. A pesar de que los procesos de negociación se encuentran en curso, personas relacionadas a la Dirección de Industrias Culturales revelan (Entrevista N° 1) que el congresista Julio Rosas, de la bancada fujimorista, estaría elaborando un nuevo proyecto de ley para ser discutido en las próximas legislaturas.

El 17 de mayo de 2012 se discutió en el Congreso de la República la partida presupuestal y las mejoras para una cinematografía en el Perú, aún sobre la base de la vigente Ley 26370. Es la primera vez que el cine percibirá más de 7 millones de soles (La República.pe 2012a), es decir, el 100% de la partida presupuestal del otrora CONACINE.

De sortear todas esas barreras, el cine podrá tener una ley elaborada de manera concertada con la ayuda de todos los gremios, institucionalizando una industria cultural que constituya una verdadera Opera Prima de su propia historia.

Glosario de Términos

Cinematografía: es la técnica de proyectar fotogramas de forma rápida y sucesiva para crear la impresión de movimiento, mostrando algún video (o película, o film, o filme). La palabra 'cine' designa también las salas o teatros en los cuales se proyectan las películas. Etimológicamente, la palabra 'cinematografía' fue un neologismo creado a finales del siglo XIX compuesto a partir de dos palabras griegas: *kiné*, que significa 'movimiento'; y *grafós.* Con ello se intentaba definir el concepto de "imagen en movimiento".

CONACINE: el Consejo Nacional de Cinematografía (CONACINE) era un organismo desconcentrado del Instituto Nacional de Cultura (INC), según lo establece el Reglamento de la Ley de la Cinematografía Peruana (Decreto Supremo N° 42-95-ED). Actualmente ha quedado reducido a una Comisión Consultiva del Ministerio de Cultura. Su función principal era crear concursos para de esa manera ayudar a que más películas peruanas pudieran realizarse.

El **Productor de Cine** o **Productor Cinematográfico**: Es el responsable de los aspectos organizativos y técnicos de la elaboración de una película, complementando la actividad creativa del director. Está a cargo de la contratación del personal, de la financiación de los trabajos y del contacto con los distribuidores para la difusión de la obra.

Distribuidor: es el que recibe las obras por parte del productor y las lleva a los exhibidores, es decir, a las salas de nuestros cines. De esta forma, el distribuidor sitúa la película al alcance del espectador, lista para ser "consumida".

Exhibidor: Las salas de cine están gestionadas por los exhibidores, que son quienes rentan las copias de exhibición a los distribuidores

PERUCINE: es un Organismo Nacional del Audiovisual y la Cinematografía, es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Cultura. Tiene entre sus funciones el desarrollo integral y sostenido de la industria cinematográfica peruana; descentralización de la producción y difusión; difusión en el exterior de la imagen del Perú mediante la Comisión Fílmica; integración del cine peruano a los mercados regionales y mundiales; enseñanza de la cinematografía y el audiovisual. Como consta en el proyecto de Ley de la Cinematografía y el Audiovisual Peruano.

Proyecto de Ley: es la propuesta de ley presentada ante el órgano legislativo competente (Congreso, Parlamento o Asamblea), y que aún no ha sido aprobada o ratificada por el mismo.

ANEXO 1

Cuadro sobre el impuesto municipal en las distintas leyes de cine peruano

Norma	Descripción del impuesto
Decreto Legislativo N° 776 – Ley de Tributación Municipal. Publicado en El Peruano el 31 de diciembre de 1993	CAPITULO VI: DEL IMPUESTO A LOS ESPECTACULOS PUBLICOS NO DEPORTIVOS Artículo 54°.- Créase un impuesto a los espectáculos públicos no deportivos que grava el monto que se abona por concepto de ingreso a espectáculos públicos no deportivos en locales y parques cerrados con excepción de los espectáculos culturales debidamente calificados por el Instituto Nacional de Cultura. La obligación tributaria se origina al momento del pago del derecho a presenciar el espectáculo. La obligación tributaria se origina al momento del pago del derecho a presenciar el espectáculo. (Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley N° 27616 – Ley que restituye recursos a los Gobiernos Locales. Publicada el 29.12.2001). Artículo 57°.- El impuesto se aplicará con las siguientes tasas: a) Espectáculos taurinos: 15% b) Carreras de caballos: 15% c) Espectáculos cinematográficos: 10% d) Otros espectáculos: 15% (Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley N° 27616 – Ley que restituye recursos a los Gobiernos Locales. Publicada el 29.12.2001).
Ley N° 26370 - Ley de Cine Peruano. Promulgada por El Peruano el 23 de octubre 1994	Artículo 6.- Son recursos del CONACINE, además de los que le asigne el Presupuesto de la República: a) Los ingresos propios que pueda generar como resultado de sus actividades; b) Los aportes de la cooperación técnica y financiera internacional; c) Los legados y donaciones que reciba; d) Los que provengan de convenios, contratos y otros actos celebrados con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras; Artículo 17.- El apoyo económico que acompaña a los premios de largometrajes es de 270 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) para el Primer Puesto del Concurso, 195 UIT para el segundo puesto y 155 UIT para el tercer puesto. La Ley de Presupuesto de la República consigna dentro del Pliego del Ministerio de Educación, las partidas necesarias que proporciona al CONACINE para solventar los montos señalados en el párrafo anterior.

Norma	Descripción del impuesto
Proyecto de ley No. 3091/2008-CR, llamado "Ley de Fomento a la Producción Cinematográfica Nacional". Propuesto por Johny Peralta y Luis Gonzáles-Posada.	Artículo 3.- RECURSOS Son recursos del Fondo PROCINE: a) El cincuenta por ciento del monto recaudado por concepto del impuesto a las funciones cinematográficas establecido en el artículo 54 del Decreto Legislativo N.- 776. Los exhibidores están encargados de la retención de este impuesto, debiendo depositarlo a la cuenta bancaria que para ese fin dispone el CONACINE en un plazo no mayor a las 48 horas de concluida la semana de exhibición; b) El uno (1) por ciento del monto de la tarifa por pago mensual del servicio de televisión por cable. Las empresas de servicios de televisión por cable están encargadas de la retención de este impuesto, debiendo depositarlo a la cuenta del CONACINE en un plazo que no exceda los 30 días al cierre del mes correspondiente; c) Los recursos presupuestales y fuentes de financiamiento establecidos en los artículos 6 y 17 de la ley 26370.
Proyecto de Ley N° 3855/2009-CR – Ley que promueve la cinematografía orientada al desarrollo cultural soberano. Propuesto por Werner Cabrera.	Artículo 6.- De los aportes del valor de entrada para los espectáculos cinematográficos. Los aportes establecidos en el inciso a) del artículo 5º de la presente Ley, será equivalente al (5%) cinco por ciento, y tendrá como base de cálculo el valor de la entrada para los espectáculos cinematográficos. Artículo 7.- Del porcentaje de la tarifa mensual del servicio de televisión por cable. Los aportes establecidos en el inciso b) del artículo 5º de la presente Ley, será el equivalente al (1%) uno por ciento del total de los ingresos que por concepto de la prestación de este servicio, cobran las empresas del sector. Artículo 8.- Pago de los sujetos obligados. Los aportes establecidos en los artículos 6º y 7º, de la presente Ley, serán consignados por los sujetos obligados, dentro de las fechas de pago que son establecidas por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), para el pago de los tributos mensuales. Artículo 11.- Uso del fondo El Fondo FODECINE será destinado a: a) El Concurso Nacional de Cinematografía creado por Ley núm. 26370 para largometrajes, mediometrajes y cortometrajes. b) Régimen de premios y estímulos pecuniarios para las empresas de distribución y exhibición que promueven la difusión de obras cinematográficas peruanas, así como las obras calificadas de interés cultural y artístico por una comisión del CONACINE. c) Ayudas reembolsables para la creación y ampliación de circuitos de exhibición cultural y alternativa en el territorio de la república. d) Creación y mantenimiento de la Cinemateca Nacional. Esta ayuda no podrá exceder el cinco (5%) por ciento, ni será menor del cuatro (4%) por ciento, del presupuesto anual del Fondo FODECINE.

Norma	Descripción del impuesto
	e) Ayudas no reembolsables para otras actividades relacionadas con la cinematografía, como la formación y perfeccionamiento de los profesionales y estudiantes peruanos de cinematografía, la promoción y participación de la cinematografía peruana en el extranjero, el estímulo a festivales, muestras y eventos de difusión del cine nacional en el territorio de la república, la creación de público, la investigación y publicación en el área, de acuerdo a los planes que anualmente el Consejo Directivo del CONACINE determine. Estas ayudas no podrán exceder más del doce (12%) por ciento del presupuesto anual del Fondo FODECINE.
Proyecto de Ley N° 3938/2009-CR – Ley Procine: Ley de masificación del cine y fomento de la producción cinematográfica nacional. (La versión anterior fue: Proyecto de Ley N° 3339/2008-CR – Ley de Masificación y fomento de la producción cinematográfica nacional.) Propuesto por Carlos Raffo, Luis Galarreta, Luciana León e Isaac Mekler.	Artículo 2°.- Modificación del inciso c) del Artículo 57° del Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, modificado por la Ley N° 29168 Modifícase el inciso c) del Artículo 57° de la Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo 776, cuyo Texto Único Ordenado Ríe aprobado por Decreto Supremo N" 156-2004-EF, modificado por la Ley N° 29168, en los siguientes términos: "Artículo 57.- Tasas del Impuesto El Impuesto se calcula aplicando sobre la base imponible las tasas siguientes a) Espectáculos taurinos: Diez por ciento (10%) para aquellos espectáculos cuyo valor promedio ponderado de la entrada sea superior al 0,5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UI'1) y cinco por ciento (5%) para aquellos espectáculos cuyo valor promedio ponderado de la entrada sea inferior al 0,5% de la Cuidad Impositiva Tributaria (ÜIT). b) Carreras de caballos: Quince por ciento (15%). c) Espectáculos cinematográficos: Cero por ciento (0%). d) Conciertos de música en general: Cero por ciento (0%). c) Espectáculos de folclor nacional, teatro cultural, zarzuela, conciertos de música clásica, ópera, opereta, ballet y circo: Cero por ciento (0%). f) Otros espectáculos públicos: Diez por ciento (10%)". Artículo 5.- Financiamiento del Fondo PROCINE El Fondo PROCINE, que complementará otros recursos que por Ley u otros convenios correspondan al CONACINE, contará con los siguientes recursos: a. Aporte que efectuarán los distribuidores y exhibidores de películas cinematográficas quienes destinarán al fondo el tres punto treinta y tres por ciento (3.33%) sobre el valor de cada entrada, deduciendo el Impuesto General a la Ventas y/o cualquier otro impuesto de aplicación a las entradas de cine. Este aporte podrá ser deducido como gasto para fines tributarios, para lo cual tanto los aportantes como el CONACINE deberán cumplir con los requisitos establecidos en las normas tributarias que regulen dicha materia. Para la formalización de este aporte los representantes de los distribuidores y exhibidores de películas cinematográficas, celebrarán un Convenio denominado "Programa de incentivos a la producción cinematográfica nacional" con los representantes de CONACINE. A este Convenio se aunarán a través de un documento de adhesión las distribuidoras y exhibidoras que inicien operaciones con posterioridad a su suscripción.

Norma	Descripción del impuesto
	El Ministerio de Educación refrendará el convenio como garantía de cumplimiento del aporte comprometido. b. Los recursos no utilizados del Fondo PROCINE provenientes de los ejercicios anteriores. c. Las donaciones en dinero o bienes. d. Aportes provenientes de cooperación internacional.
Proyecto de Ley: Ley de Modernización de la Cinematografía Peruana. Difundido el 23 de marzo de 2011. Elaborado por el Ministerio de Cultura.	Artículo 25.Creación del Impuesto Créase el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo de la Cinematografía Peruana, en adelante el Impuesto, para los fines indicados en el Plan Anual aprobado. Artículo 26.Cuantía del Impuesto El monto del Impuesto será el cinco por ciento (5 %) del valor de cada entrada al cine, deduciendo el Impuesto General a las Ventas o cualquier otro impuesto de aplicación a éstas. Artículo 27.Agentes de percepción El Impuesto será cobrado por las empresas exhibidoras en el momento de la emisión del ticket de entrada, constituyéndose por tanto como agentes de percepción. Las empresas exhibidoras deberán declarar y abonar dicha percepción a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).
Proyecto de Ley: Ley de la cinematografía y el audiovisual peruano. 2012. Elaborado por el Ministerio de Cultura de forma concertada con los gremios cinematográficos.	Artículo 13°.- CREACIÓN DEL IMPUESTO EXTRAORDINARIO PARA LA PROMOCIÓN, PRESERVACIÓN Y DESARROLLO DE LA CINEMATOGRAFÍA NACIONAL Créase el Impuesto Extraordinario para el Fomento, Promoción, Preservación y Desarrollo de la Cinematografía Nacional, en adelante el Impuesto, para los fines indicados en el artículo 25° de la presente Ley. Artículo 16°.- CUANTÍA DEL IMPUESTO El monto del Impuesto asciende al diez por ciento (10%) de cada entrada a una función de cine, el que será consignado en el boleto de entrada de la función de cine y no formará parte de la base imponible del Impuesto General a las Ventas. Artículo 20º.- DESTINO DE LOS INGRESOS RECAUDADOS PRODUCTO DE LA APLICACIÓN DEL IMPUESTO Los ingresos provenientes de la recaudación del Impuesto, luego de deducido el porcentaje que le corresponda a la SUNAT, serán transferidos al PERUCINE, para que los utilice en el desarrollo de las actividades y proyectos a que se refiere el artículo 25º de la presente Ley. El PERUCINE informará anualmente a la Comisión de Cultura del Congreso de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Cultura, sobre el monto de los ingresos transferidos, el destino dado a los mismos y el estado de las actividades y proyectos ejecutados.

ANEXO 2

Documento de seguimiento del Proyecto de Ley 3938/2009-CR

Período:	Periodo de Gobierno 2006- 2011.
Legislatura:	Primera Legislatura Ordinaria 2009
Número:	03 9 3 8/200 9-CR
Fecha Presentación:	03/23/2010
Proponente:	Congreso
Grupo Parlamentario:	Multipartidario
Título:	PRODUCCION CINEMATOGRAFICA NACIONAL/FOMENTO DE LA...
Sumilla:	Propone fomentar la creación y producción cinematográfica nacional, así como modificar el artículo 57° del Dec, Leg. N° 776, Ley de Tributación Municipal.
Autores (*):	Peralta Cruz Jhony Alexander, Carrasco Távara José Carlos, Robles López Daniel, Hildebrandt Pérez-Treviño Martha, Moyano Delgado Martha Lupe, Chacón de Vettori Cecilia Isabel, Cuculiza Torre Luisa María, Raffo Arce Carlos Fernando, Sasieta Morales Antonina Rosario, Mendoza del Solar Lourdes, Gonzales Posada Eyzaguirre Luis Javier, León Romero Luciana Milagros, Vargas Fernández José Augusto, Guevara Gómez Hilda Elizabeth, Lombardi Elias Guido Ricardo, Galarreta Velarde Luis Fernando, Mekler Neiman Isaac, Cribilleros Shigihara Olga Amelia
Adherentes(**):	
Seguimiento:	25/03/2010 Decretado a... Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera 25/03/2010 Decretado a... Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deportes 07/04/2010 En comisión Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera 07/04/2010 En comisión Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deportes 02/12/2010 Dictamen Favorable Sustitutorio Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera Mayoría - Falta dict. Educación.-En Relatoría 15.12.2010. 15/12/2010 Ac.Portavoces - acuerda exon. publ. Dict. Com. Econ., exoner. dict. C.Economía, ampliac. Agenda y prioridad 15/12/2010 Dispensado de Dictamen Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deportes - Ac. JUNTA PORTAVOCES.- 16/12/2010 Aprobado Ira. votación 16/12/2010 Dispensado 2da Votación 21/12/2010 Oficio - 451-2010/2011-CEBFIF-CR, Pdte. Com. Economía, Yamashiro, solicita aclaración del proyecto 30/12/2010 Autógrafa Sobre N°: 281 - vence 21.01.11 15/01/2011 Observado 15/01/2011 Decretado a... Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera 17/01/2011 En comisión Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

(Congreso de la República 2011)

ANEXO 3

Carta de la APCP y UCP al Presidente de la República

Lima, 4 de enero del 2011

Señor Doctor
Alan García Pérez
Presidente de la República
Presente-

De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted a nombre de la Asociación de Productores Cinematográficos del Perú (APCP) y la Unión de Cineastas Peruanos (UCP), los dos gremios constituidos e inscritos oficialmente como representantes de la cinematografía peruana.

El motivo de la presente es solicitarle la observación presidencial del proyecto de "Ley de Masificación del Cine y Fomento de la Producción Cinematográfica Nacional", que recientemente fue aprobado por el Pleno del Congreso de la República.

Ambos gremios coincidimos en que si bien esta Ley busca dotar de más fondos al cine peruano, lo que es una necesidad urgente e impostergable para promover la cinematografía en su conjunto, tiene aspectos controversiales, no es plenamente satisfactoria y no cautela los aspectos básicos para impulsar nuestra actividad.

Los reparos a la Ley aprobada es que no garantiza íntegramente las partidas presupuestóles para el CONACINE consignadas en la Ley 26370, no impulsa de manera efectiva la descentralización cinematográfica y establece un régimen laboral especial que atenta contra la normatividad vigente en el sectortrabajo; para todo lo cual adjuntamos propuestas alternativas al texto de la autógrafa. (Continúa)

De otro lado, nuestras proposiciones principales a esta Ley es demandar que se destine el mayor porcentaje posible del impuesto municipal a ser modificado, para el fomento y desarrollo del cine peruano en su integridad; y que la materialización de esos aportes para el cine nacional, vía CONACINE, se ejecute a través de un mecanismo legal obligatorio, permanente yfiscalizable.

Por tal razón, y confiando que usted sabrá entender la necesidad de apoyar al cine nacional con una ley que satisfaga al conjunto de la comunidad cinematográfica, es que le reiteramos nuestra solicitud para que observe la "Ley de Masificación del Cine y Fomento de la Producción Cinematográfica Nacional", y que el proyecto sea retornado al Legislativo, a fin de consolidar al más breve plazo y con vuestro respaldo y el asesoramiento del Ministerio de Cultura y el Ministerio de Economía y Finanzas, una legislación cinematográfica moderna, integral y viable, para orgullo de los peruanos, y a la altura de otras normas en el continente y el mundo.

Agradeciendo la atención que brinde a la presente y con la esperanza depositada en usted para lograr los más altos objetivos de nuestra cinematografía, hacemos propicia la oportunidad para renovarle las expresiones de nuestra mayor consideración.

Atentamente,

GUSTAVO SANCHEZ GARCIA
Presidente APCP
DNI: 06688861

CHRISTIAN WIENER FRESCO
Presidente UCP
DNI: 07706719

NATHALIE HENDRICKX POMPILLA
Vicepresidente APCP
DNI: 08884182

FRANCISCO ADRIANZEN MERINO
Vicepresidente UCP
DNI: 07235900

FRANK PEREZ GARLAND GAMIO
Vocal APCP
DNI: 10263931

LUIS BASURTO VILLAFUERTE
Vocal UCP
DNI: 80260781

Dirección: Mariscal Míller 1065 Lince
Teléfono: 628-0528
* Adjuntamos seis (6) folios explicativos de nuestra posición sobre la Ley Procine.

(CULTURAPERU 2011a)

ANEXO 4

Carta de cineastas regionales pidiéndole al Presidente Alan García la observación de la Ley Raffo

Lima, 5 de enero del 2011

Señor Doctor
Alan García Pérez
Presidente de la República
Presente. -

De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted en representación del vasto movimiento de cineastas regionales peruanos. Los que suscriben somos cineastas de Ayacucho, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Junín, La Libertad, Puno, San Martín, Chiclayo, Piura, Huánuco y Loreto. En los últimos años, y gracias a las nuevas tecnologías, se viene desarrollando en diferentes partes del país un importante movimiento de cineastas regionales, con decenas de obras y eventos realizados con escasos recursos y mucho esfuerzo, contando con gran respuesta del público de la zona que ve por primera vez retratada su cultura, porque somos un país pluricultural, multilingüe y multiétnico.

El cine regional no ha recibido un apoyo significativo de la actual Ley de cinematografía, la 26370, ya que sólo el 5% del presupuesto del CONACINE se destina anualmente para producciones del interior del país. Tampoco hay una atención a la formación y capacitación, tan necesaria y urgente en nuestros departamentos, ni a la exhibición alternativa y cultural, sea vía festivales, muestras itinerantes o proyecciones en poblaciones y comunidades apartadas.

Es así que confiábamos que la nueva legislación cinematográfica tomaría en cuenta al cine regional, consecuente con la actual política del Estado peruano que propicia la descentralización y el desarrollo del interior del país y no sólo la capital. Sin embargo la Ley de Masificación del Cine y Fomento de la Producción Cinematográfica Nacional aprobada hace unos días en el Congreso de la República sólo agrava la discriminación y el centralismo, pues destina apenas el tres (3) % del fondo a crearse para promover el cine en las 24 regiones del Perú.

En realidad la Ley aprobada no parece haber sido pensada en beneficiar al cine nacional en su conjunto, sino al negocio de las trasnacionales de la distribución y exhibición comercial, que permanentemente han obstaculizado el desarrollo de nuestro cine, considerando a las películas únicamente como mercancías y no generadoras de cultura e identidad nacional.

Por todas las consideraciones antes señaladas es que le solicitamos a nombre nuestro y de muchos otros productores, realizadores, técnicos, actores y exhibidores culturales en nuestras regiones, la Observación Presidencial de Ley de Masificación del Cine y Fomento de la Producción Cinematográfica Nacional, para que el proyecto sea retornado al Legislativo, a fin de consolidar en consenso de todos los sectores, incluyendo a los cineastas regionales, y con asesoramiento del Ministerio de Cultura, una legislación moderna y descentralizada, que promueva el cine nacional en su conjunto, tanto en el aspecto económico como cultural.

Agradeciendo la atención que brinde a la presente y con la esperanza depositada en usted para lograr los más altos objetivos de nuestra cinematografía, hacemos propicia la oportunidad para renovarle las expresiones de nuestra mayor consideración.

Atentamente,

Marco Alvarado Garazatua
DNI 01126357
Tarapoto - Director

Richard Huarcaya Román
DNI. 20051994
Huancayo - Productor

Tonanieva Puertas Cuellar
DNI. 41326299
Cusco - Exhibidora Cultural

Dirección: Jr. Pumacahua 2190 Dpto. 403 Lince - Lima 14
Telf. (511)4725786

Se adhieren abajo los siguientes:

CAJAMARCA

Héctor Alindor Marreros Vásquez	DNI 26715904 Director
Manuela Briseño Gurreonero	DNI 26921823 Actor
Juan Carlos Morales Sáenz	DNI 07940509 Guionista
Idelsa Johanson de Urday	DNI 26929544 Actor
Manuel Gonzalo Alfaro Narro	DNI 26920275 Actor

Martha Virginia Nuñez Horna	DNI 26634999 Actor
Ana Edith Gálvez Chávez	DNI 6932496 Actor
Vanessa Campos Lujan	DNI 44300224 Directora
José Edgardo Castillo Arteaga	DNI 26704540 Productor
Filadelfio Huaripata Quiliche	DNI 26700451 Actor
Luis Alberto Ramos Urquiza	DNI 8709055 Actor
Ventura Rodríguez Fernández	DNI 6207144 Actor
Luis Francisco Fernández Fabian	DNI 7203252 Actor
Nimia Elizabeth Rengifo Concuera	DNI 7808301 Actor
Isidro Juan Briceño Toribio	DNI 13880225 Actor
Percy Sebastian Ricardo Pereda	DNI 9001206 Actor
Manuel Antonio María Casanova Ríos	DNI 5006203 Actor
Aurora Gormas Romero	DNI 7707054 Actor
Rafael Moreno Vasquez	DNI 40025256 Productor
Lizeth Otoya Rodríguez	DNI 43993165 Actor

RED DE CINE JULIAQUEÑO:

Joseph Lora Chura	DNI 02440028 Director
Ramiro DiazTupa	DNI 02426317 Director y Actor
Jorge Paredes Colla	DNI 41746871 Director
Juan Oscar González Apaza	DNI 02430216 Director y Actor
Charo Calcina Chipana	DNI 02403011 Directora
Yasmani R. Vilca Quispe	DNI 41593077 Director y Actor
Yhon Iván Ayamamani Calisaya	DNI 73432260 Actor

AYACUCHO:

Ladislao Parra Bello	DNI 28303930 Cineasta-Actor
Luis Berrocal Godoy	DNI 09875133 Cineasta
Juan Camborda Cruz	DNI 42042070 Cineasta
Luis Aguilar De la Cruz	DNI 07094344 Cineasta
Ramiro Velapatiño Marca	DNI 07151698 Cineasta
Jaime Andrés Pacheco Saez	DNI 28237968 Realizador-Documentalista
Roberto Lozano Espino	DNI 46180355 Cineasta
Sary Medina Galindo	DNI 28309783 Productora-Actriz
Manuel Tenorio Palomino	DNI 43371129 Actor
Elizabeth Núñez Cuadros	DNI 44283839 Actriz
Liz Vargas Vásquez	DNI 41706633 Actriz
Raquel Pérez Rodríguez	DNI 70305772 Actriz

César Aliaga Pañahua	DNI 42943306 Actor
Erik Eduardo Quispe Alarcón	DNI 403525 Realizador
Carlos Morales Martínez	DNI 41477435 Editor-camarógrafo-efectos

AREQUIPA

Carlos Enrique Ccoyaccoya Salazar	DNI 29708931 Realizador
Adhemar Gorki Espezúa Aráoz	DNI 09061485 Realizador
HenrryJohny Molina Vargas	DNI 29341453 Productor
Miguel Barreda Delgado	CE 000348263 Director y productor de cine y video

CUSCO

César Alberto Venero Torres	DNI 42071007 Exhibidor
Carlos Gustavo Barrionuevo Giraldo	DNI 41610597 Realizador
Malú Vanessa Benavides Robles	DNI 45484278 Productora
Marco Antonio Moscoso Velarde	DNI 42310086 Exhibidor
Inés Agresott González	C.E. 000054073 Exhibidor
Percy Andrade Rivas	DNI 43635843 Exhibidor
Alex Sander Aragón Trujillo	DNI 24006536 Exhibidor
Ángel Ramiro Romero Pacheco	DNI 23975564 Document-Realizador
Fernando Tagle Carbajal	DNI 29585972 Realizador

TRUJILLO

RogerNeyra	DNI 80493882 Documentalista
José Antonio Ulloa	DNI 13120132 Productor y director
Hilton Hugo Valdez Navarro	DNI 09913308 Director

PIURA

Raúl Zevallos Ortiz	DNI 07941124 Director y Docente
Ana Claudia Gamboa	DNI 46259419 Actriz
Ornar Zapata	DNI 41930226 Asistente de dirección, editor
Paul Alvarado	DNI 46594386 Editor
Dyron Soto	DNI 44497503 Actor
Freddy Polo	DNI 45140074 Gaffer
GianCarlo Castagnino	DNI 02873695 Productor
Darwing Adrianzén	DNI 40385258 Director, Productor
Jimmy Cobos	DNI 23692204 Editor

CHICLAYO

Manuel Eyzaguirre Bravo	DNI 40774999 Realizador y profesor
Paola Yesquén Elera	DNI 45509526, Iluminación y sonidista
Rocío zapata Peña	DNI 46821613 Directora de arte
Julia Sosa Lozada	DNI 44129016 Directora
Fabiola Laos Atoche	DNI 45599045 Script
Alexis Alejo Quiroz	DNI 44330043 Realizador
Rómulo Sánchez	DNI 45588569 Productor y actor
Tania Cieza Bravo	DNI 46109825 Directora
Homer Leyva Fernández	DNI 42446925 Productor
Carlos Guerrero Sirlopú	DNI 45485484 Director
Erika Rubio Aguilar	DNI 44068489 Productora
Paulita Alvarado Céliz	DNI 46304993 Realizadora
Júnior Carlos Alcantara	DNI 45501534 Director
ShirleyCarbonel Hernández	DNI 46097831 Actriz
Albania Bure Labán	DNI 46841559 Script
Carmen Escudero San Martín	DNI 45151598 Directora y camarógrafa Chiclayo
Luis Fernando Gárate Calle	DNI 42036220 Sonidista
Alejandra Bernuy Arroyo	DNI 44228127 Directora
Lauren da Silva García	DNI 44371678 Directora

HUANUCO

Gregorio Lorenzo Zúñiga Juypa	DNI 22511380 Productor y Docente
Elias Cabello Contreras	DNI 41102386 Director y Actor

JUNIN:

Tarma:

Ernesto Girbau Flórez	DNI 08856185 Director-Productor-Capacitador
Bruno Ortiz León	DNI 07513819 Director-Productor-Actor
David Espinoza Calderón	DNI 21127621 Director y productor

Huancayo:

Gerson Laurente Velazques	DNI 20113699 Productor
Daniel Nuñez Duran	DNI 44831646 Director
Luis Balbin Roca	DNI 43106481 Productor
Jaime Nilo Inga Huamán	DNI 20101669 Director

Dalmer Quintana Vila	DNI 40825723 Director
Jacqueline Gloria Riveros Matos	DNI 41409231 Productora
Oscar Ayala Osores	DNI 19800673 Gafer, actor
Helen Aguilar Huaroc	DNI 44215052 Directora
Leónidas Cáceres Torres	DNI 47556573 Director, actor

LORETO:

Francisco Bardales Ramírez	DNI 05411364 Productor y Guionista
Leoncio Ramírez Vásquez	DNI 40342458 Realizador

Los compañeros de Ancash, se adherieron a esta carta pero lamentablemente ya la habíamos entregado, pero igual aqui estasn presentes:

ANCASH:

Ornar Campos Gonzales	DNI 31662794 Productor y Director
Marcelo Rodríguez Escudero	DNI 31666901 Camarógrafo y Fotografo
Luis Escudero Minaya	DNI 31629486 Fotografo
Ronald Merardo Pachas Tamara	DNI 43157055 Director
ErickAquino Montoro	DNI 18080999 Director
Cario Brescia Seminario	DNI 09873724 Director/Productor

(LAMULA 2011)

ANEXO 5

Poder Ejecutivo observa la Ley de Cine

Lima, 14 de enero del 2011

OFICIO Nº 013-2011-DP/SCM
Señor
CESAR ZUMAETA FLORES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

De nuestra consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted con relación a la Autógrafa de la "Ley de masificación del cine y fomento de la producción cinematográfica nacional" a fin de manifestarle que, no obstante estar de acuerdo con la adopción de medidas destinadas a apoyar la producción cinematográfica nacional, de la revisión y evaluación efectuada por el Poder Ejecutivo, se estima conveniente observarla por los fundamentos que a continuación se exponen:

1. La autógrafa de la Ley establece obligaciones para los distribuidores y exhibidores cinematográficos que, de un lado, restringirían y/o desincentivarían la expansión de la actividad de distribución y exhibición cinematográfica; y, del otro lado, podrían elevar los precios de las entradas de los eventos cinematográficos.

En efecto, la Autógrafa de la Ley no sólo establece un conjunto de obligaciones para los distribuidores y exhibidores, tales como efectuar presentaciones gratuitas, distribuir al menos dos filmes nacionales al año, brindar asesorías comerciales a los proyectos cinematográficos nacionales, entre otras, sino que, adicionalmente, obliga a tales empresas a destinar el equivalente al 3.3% del valor de la entrada al denominado "Fondo Procine", lo que repercutiría negativamente en la rentabilidad de los inversionistas.

En tal sentido, esta situación restringiría y/o desincentivaría la expansión de actividades de exhibiciones y distribución de filmes. Por otro lado, en caso decidan trasladarlo a los consumidores vía aumento de precios, el efecto negativo se daría en la demanda, afectándose más a los espectadores de las zonas con pocas presencias de salas de cine, por lo que puede preverse que la medida tendría un efecto contrario a la finalidad de la norma.

Asimismo, tales medidas atentan contra el derecho a la libre empresa señalado en el artículo 59º de la Constitución Política del Perú, en particular, con la libertad de organización del empresario y de dirección en la empresa.

2. La Autógrafa de la Ley duplica funciones ya asignadas a otras entidades estatales y colisiona con la normativa nacional vigente.

La Autógrafa de la Ley duplica funciones ya asignadas a otras entidades públicas, colisionando con lo dispuesto por la Ley Nº 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Así por ejemplo, la creación del Fondo Procine duplicaría algunas funciones de previamente asignadas al Consejo Nacional de Cinematografía (Conacine), como fomentar la creación y producción de obras cinematográficas peruanas a través de concursos (prestando una especial atención a los nuevos realizadores), impulsar la promoción y difusión nacional e internacional del cine nacional y preservar el patrimonio audiovisual del país.

Además la creación de un Fondo Antipiratería que realice acciones de control y concientización contra la piratería audiovisual, campañas educativas de protección de los derechos de propiedad intelectual y programas de capacitación a las autoridades involucradas en la protección de los derechos de propiedad intelectual, constituye una medida que duplica las funciones ya desarrolladas por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) a través de la Dirección de Derechos de Autor. En el cumplimiento de las tareas asignadas, el INDECOPI lleva a cabo, de manera permanente, campañas para combatir la piratería (incluyendo la de naturaleza audiovisual) en coordinación con el Ministerio Público y la Policía Nacional. Del mismo modo, de manera continua, ejecuta programas de difusión, capacitación y formación en los temas de protección de los derechos de autor y combate de la piratería a escala nacional.

De otro lado, la creación de la Cinemateca Peruana como un organismo público dependiente del Conacine, colisiona con el artículo 28º de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), dado que esta propuesta no responde a una iniciativa del Poder Ejecutivo. Asimismo, colisiona con el artículo 29º de la LOPE, en tanto no se ha encontrado en la Exposición de Motivos el plan inicial de actuación del organismo por parte de su Sector, el cual es un requisito para la creación de un organismo público

3. Creación del Fondo de Fomento a la Producción Cinematográfica (Fondo PROCINE) y Fondo Antipiratería

Respecto a los artículos vinculas al Fondo Procine y al Fondo Antipiratería debemos señalar que, en la legislación vigente, en el ámbito de la administración financiera, está prohibida la creación de fondos con y sin personería jurídica. La razón principal por la cual se prohíbe este mecanismo de administración de recursos a través de fondos está centrada en el hecho que separa recursos públicos con carácter extra presupuestal, es decir, los sustrae del Sistema Nacional de Presupuesto y, por ende, del ámbito de la administración financiera del Sector Público. Cuando un recurso público es utilizado fuera del presupuesto e incluso de las cuentas públicas, se genera un desorden financiero y presupuestal, dado que cada nuevo sol que se ejecuta no tiene un correlato en alguna meta presupuestal ejecutada y un objetivo institucional cumplido; conllevando además una imposibilidad de evaluar técnicamente si el recurso público cumplió la finalidad para su uso.

La Constitución Política del Perú expresamente recoge dicho sustento, cuando establece en su artículo 77º que "La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso (…)". Por su parte la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, dispone que "Todos los ingresos y gastos del Sector Público, así como todos los Presupuestos de las Entidades que lo comprenden, se sujetan a la Ley de Presupuesto del Sector Público".

Otro aspecto que se debe tomar en cuenta es que centralizar recursos en una cuenta aparte o fondo, no permite utilizar eficientemente recursos públicos, dado que ante la carencia de recursos para atender necesidades, principalmente de las poblaciones menos favorecidas a través de programas sociales y de lucha contra la pobreza, se tendrían recursos depositados en cuentas que no pertenecerían al Tesoro Público por lo que no se podrán utilizar.

Es por ello que el artículo 62º de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, dispone textualmente lo siguiente: "Queda prohibida la creación o existencia de fondos u otros que conlleven gastos que no se encuentren enmarcados dentro de las disposiciones de la presente Ley".

Asimismo, el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, en el numeral 15.1 del artículo 15º señala expresamente que queda prohibida "la creación o existencia de fondos u otros

que conlleven gastos que no se encuentren enmarcados dentro de las disposiciones de la presente Ley".

Adicionalmente, desde el punto de vista de la tesorería, la creación de fondos contraviene lo establecido en el Principio de Unidad de Caja de la Ley Nº 28693, Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, a través del cual se dispone la administración integral y centralizada de los fondos públicos, cualquier sea su fuente de financiamiento e independientemente de su finalidad.

Del mismo modo, constituye una medida que resulta incompatible con los lineamientos y dispositivos aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas como parte de las acciones adoptadas en el proceso de implementación de la Cuenta Única del Tesoro Público, con el objetivo de mejorar y fortalecer la gestión de las finanzas públicas. Además, el numeral 15.1 del artículo 15º de la Ley 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, y el numeral 62.1 del artículo 62º de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, establecen prohibiciones en cuanto a la conformación de nuevos fondos.

De otro lado, estimamos necesario que se tenga en cuenta que a través de la Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 29628, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el año fiscal 2011, se declaró en proceso de racionalización los fondos adscritos o administrados por las entidades públicas, entendiéndose por racionalización a la acciones orientadas a determinar la continuidad, fusión o extinción de dichos fondos.

4. Otorgar recursos del Fondo Procine a las empresas ubicadas fuera de la región Lima y Callao no resulta adecuado para descentralizar estas actividades

La propuesta de otorgar el 20% de las ayudas del Fondo Procine a las empresas dedicadas a la producción, servicios y distribución de obras cinematográficas nacionales a empresas ubicadas fuera de la Región Lima y Callao, sin la exigencia en el cumplimiento de estándares mínimos de calidad en la prestación del servicio o de lograr un nivel de ventas que permita, de alguna forma, medir el impacto de la medida en el interior del país, generaría comportamientos oportunistas de las empresas actualmente establecidas o de las que se crearían.

En efecto, la propuesta incentivaría, de un lado, la aparición de empresas que no hayan comprometido un nivel de inversión mínima o que tengan proyectos que no serían rentables y que sólo sobrevivirían con el aporte del Fondo;

y, de otro lado, la creación de subsidiarias de empresas localizadas en Lima Metropolitana o en el Callo sólo para obtener ayudas del Fondo. En esa línea, de generalizarse tal comportamiento oportunista, en el extremo, el aporte recibirían las empresas podrían llegar a ser ínfimo (mientras más empresas se instalen, menor será el aporte que reciban del Fondo), lo cual haría que el efecto de la medida sea nula.

5. Creación de un nuevo organismo: La Cinemateca Peruana.

En cuanto a la creación de la Cinemateca Peruana se señala que será un organismo dependiente del Conacine, el cual conforme al artículo 5º de la Ley 26370, Ley de la Cinematografía Peruana, es un órgano dependiente del Ministerio de Educación. Sin embargo, es pertinente mencionar que de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 1º del Decreto Supremo Nº 002-2010-MC, que modificó el Decreto Supremo Nº 001-2010-MC mediante el cual se aprobaron las fusiones de diversas entidades y órganos en el Ministerio de Cultura, el Conacine forma parte del Ministerio de Cultura en tanto que su proceso de fusión debió haber concluido – cuyo plazo venció el 31 de diciembre del 2010 – y que implicó la transferencia al Ministerio de Cultura de los bienes muebles e inmuebles, personal, acervo documentario, derechos, obligaciones, activos y pasivos de los organismos fusionados, así como los créditos presupuestarios. Cabe señalar que para el año fiscal 2010, el Conacine recibió del pliego del Ministerio de Educación la suma de S/. 4,2 millones por concepto de subvenciones a personas jurídicas.

Asimismo, podemos indicar que para el 2011, la Ley Nº 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011, ha aprobado una subvención a favor de este Consejo por S/. 5,2 millones y que se financiará con cargo a los recursos del presupuesto del pliego Ministerio de Cultura, monto que consideramos podría resultar insuficiente para financiar, a su vez, la creación de la Cinemateca Peruana, en razón que tanto el Proyecto de Ley Nº 3938/2009-CR como el Dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República no acompañan un análisis costo-beneficio en el que se sustente su viabilidad técnica y económica, indicándose además el costo de su implementación y funcionamiento, tal como lo establece el literal d) del artículo 3º de la Ley Nº 29628, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011.

En este contexto, para que se pueda llevar a cabo la medida propuesta por la Autógrafa de la Ley se requerirá que se destinen los recursos necesarios para la creación de la Cinemateca Peruana, los mismos que no se encuentran previstos en el Presupuesto del sector Público para el año fiscal 2011, aprobado por la Ley Nº 29626.

En ese sentido, para la aplicación de la medida propuesta se demandarán recursos adicionales al tesoro Público, contraviniéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78º de la Constitución Política del Perú y por el I del Título Preliminar de la Ley Nº 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

6. La Autógrafa de la Ley propone reducir la tasa del Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos – IEPND-.

La Autógrafa de la ley busca reducir la tasa del Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos –IEPND aplicable a los espectáculos cinematográficos de 10% a 0%, medida que resulta improcedente al plantear la reducción de los ingresos tributarios de los municipios donde se realice el espectáculo cinematográfico, afectando el cumplimiento de los compromisos presupuestales de estos. Así, las municipalidades distritales afectadas, podrían solicitar asignaciones presupuestales complementarias al Gobierno Nacional, pedidos que no podrían ser atendidos dadas las restricciones fiscales aplicables a la asignación del gasto.

En ese sentido, la propuesta de reducir los ingresos municipales provenientes del IEPND resulta contraria al proceso de descentralización fiscal y a las medidas que se han dictado para fortalecer los ingresos de las municipalidades, entre ellas el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, creado mediante la Ley Nº 29332, que tiene por objeto incentivar a los gobiernos locales a mejorar los niveles de recaudación de los tributos municipales y la ejecución del gasto en inversión.

Por otro lado, la propuesta crea precedente para que otras entidades soliciten la reducción de la tasa de los impuestos municipales o del Tesoro Público, en tanto se sustenten en fomentar una determinada actividad o sector económico, sin tener en cuenta las prioridades a considerarse en el manejo del gasto público, puesto que la programación y ejecución del presupuesto responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización.

Adicionalmente, en la actual coyuntura, se debería descartar medidas de reducción de los ingresos fiscales a fin de lograr una solidez en la percepción de los ingresos municipales.

En efecto, es necesario considera que en los últimos tres años, el rubro de cines ha venido creciendo en el país, sin necesidad de tener privilegios tributarios, mejorando su oferta para satisfacer la demanda ante las mejores condiciones económicas de la población. Específicamente, respecto a la demanda de los espectáculos cinematográficos, según datos de las cadenas de cine (publicados en el diario El Comercio del 26/07/2010), la asistencia a las salas de cine se ha incrementado considerablemente en los últimos años; así, en el año 2009 se registró la asistencia de 17,2 millones de espectadores, 14% más que el año anterior y 107% más que el año 2000, lo que demuestra que la exoneración tributaria no es necesaria para fomentar el crecimiento del sector.

7. Efectos de la Autógrafa en la Ley Nº 26370, Ley de la Cinematografía Peruana

De acuerdo a la Autógrafa de la Ley, se estaría modificando la totalidad del Capítulo V de la Ley Nº 26370, Ley de la Cinematografía Peruana, conforme al siguiente esquema:

- Modifica los artículos 11º al 16º a través del artículo 15
- Mantiene vigente, de manera tácita, el artículo 17º de la Ley Nº 26370
- Deroga los artículos 18º al 24º a través de su Primera Disposición Final

En virtud de ello se mantiene (de manera tácita) el apoyo otorgado a los premios de largometrajes con un monto total de 620 UIT para los tres (3) primeros lugares de cada Concurso Nacional, que se realizará dos veces al año, de acuerdo con la Ley Nº 26370. Asimismo, resguarda el otorgamiento de las partidas necesarias para el Conacine.

Sin embargo la Quinta Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de la Ley establece, expresamente, la derogatoria de los artículos 18º al 24º de la Ley Nº 26370, con lo que se eliminaría el apoyo económico que acompaña a los premios de cortometraje, que es de 16 UIT para cada obra cinematográfica premiada.

En tal sentido, resultaría mucho más conveniente plantear la modificación del artículo 17 de la Ley Nº 26370, a través de un nuevo texto que unifique los

montos establecidos para apoyo económico, tanto para los premios de largometrajes como para los premios de cortometrajes.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo Nº 108 de la constitución Política del Perú.

Atentamente,

ALAN GARCÍA PEREZ
Presidente Constitucional de la República

JOSÉ ANTONIO CHAG ESCOBEDO
Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Educación

ANEXO 6

Respecto al cierre de Conacine y la Ley de Cine del Perú

El cine Peruano esta sufriendo un grave peligro.

Despues de los conflictos que hubieron respecto al proyecto de la ley PRO-CINE. el cual no paso, habiendo dividido al gremio de cine del Perú y provocado que los miembros de la UCP, cineastas Regionales e independientes, se lanzaran a protestar a las calles, debido a que a través de este proyecto de ley se daba un 60% del impuesto a la exhibición - que pagamos los peruanos en cada entrada que compramos, a los exhibidores y distribuidores - es decir las Majors - tipo Century 20 Fox, etc; y al fondo para que el cine nacional siga produciendo mas películas solo le tocaba un 30%.

El Ministerio de Cultura, habiendo trabajado con representantes de la APCP y UCP y obtenido el concenso de todo el gremio de cine, propuso un nuevo proyecto de ley (el cual adjunto), a través de la cual nada del impuesto iba a los exhibidores y/o distribuidores, siendo el único beneficiado el Cine Nacional.

Esto provoco que los exhibidores y Distribuidores se opongan férreamente a que pase este proyecto de ley- según explica Ricardo Bedoya - critico de cine y activista por el cine nacional, llegando estos incluso, a amenazar con no pasar películas peruanas en el Perú de pasar esta ley (cita del blog de R. bodoya adjunta debajo). La ley que debía ya haber pasado, no lo ha hecho aun.

Despues de estos acontecimientos, ha venido la noticia de que CONACINE. el organismo que tiene como función realizar los concursos y dar el apoyo al cine nacional, ademas de trabajar conjuntamente con los incentivos de producciones extranjeras, seria anexado al ministerio de Cultura, perdiendo sus funciones, esto perjudicaría tremendamente a nuestro cine Nacional y significaría un retroceso a los logros que últimamente nos han llenado de orgullo; tal como lo dice el Comercio, es “Un golpe al Cine Nacional.”

(Lizárraga 2011)

ANEXO 7

Cineastas esperan la nueva Ley del Cine

Alegría. El Ministerio de Cultura ha anunciado que se dará más de 7 millones de soles para premios en concursos de cine. Los cineastas consideran una gran noticia, pero la espera mayor de ellos es la nueva ley del cine nacional.

Pedro Escribano

El reciente anuncio del Ministerio de Cultura de que se destinará un total de S/. 7'265.000 en premio para nueve concursos de cine peruano ha despertado no poco entusiasmo entre los cineastas peruanos. Francisco Lombardi, Alberto "Chicho" Durant, Héctor Gálvez y Josué Méndez declararon para La República que la noticia "era muy buena", pero la gran noticia esperada por los cineastas peruanos es la dación de la nueva ley de cine que está en plena redacción.

Lo interesante del anuncio del MINCU es que por primera vez se cumple lo establecido por la ley y que, según nuestros entrevistados, antes no se dio porque no hubo decisión política y que ahora, como hay un Ministerio de Cultura, se pueden canalizar los pedidos.

Finalmente, nuestros consultados sostienen que este monto será estimulante para los creadores de cine y se reanimará el cine como industria nacional.

Según Lombardi, con este monto "se va a promocionar mejor el cine peruano, además de películas, documentales, cortometrajes y el cine regional".

Pero agregó: "no es completamente lo que los cineastas esperan, de todas maneras hay un espacio para pensar que es un hecho muy interesante, pues solo se está cumpliendo con la ley. Lo que los cineastas estamos pidiendo ya hace muchos años en campañas es que se dé la nueva ley de cine, que se está redactando".

Alberto "Chicho" Durant dijo que "es una gran noticia", pero añadió: "la plata no asegura una buena producción. Como todo en la vida, la plata hace posibles las producciones, pero como en todas partes, si no hay un número importante de producciones, no es posible que salga una película buena. Los concursos sirven para promover el cine".

Señala que este monto estaba en la ley, pero que no se dio antes "básicamente porque no había decisiones políticas. Al final es una decisión política y entiendo que se ha peleado bastante por esto y quien lo ha conseguido es la gestión de Lucho Peirano, por eso digo que esto hay que agradecérselo al ministro".

Según Héctor Gálvez, director de Paraíso, "es una superbuena noticia. Lo que me parece genial es que se haya dado el monto que correspondía según ley, hay que felicitar al nuevo ministro de Cultura y a todo el equipo que imagino son los que han ayudado a que este presupuesto se cumpla".

"Sin duda -agrega- garantiza que haya una mayor cantidad de producción en el Perú, aunque nosotros esperamos la nueva ley de cine".

Josué Mendez indica que "me parece que está muy bien que hayan conseguido el dinero para los concursos".

"Por qué no se daba antes, esa es una pregunta para los políticos, me parece que generalmente era el Ministerio de Economía el que le ponía pare a ese punto. Tener un ministerio de Cultura es un gran avance", concluye Méndez.

Claves

Larga espera. El monto que hoy el MINCU ha anunciado para los concursos está en la ley de cine que se promulgó en 1994.

La ley de cine. Según la agenda del Congreso de la República, el Ejecutivo tiene hasta fin de este mes para promulgar la ley de cine peruano y después seguirá su trámite regular.

(La República.pe 2012b)

Bibliografía

ABC.ES

2009 "'La teta asustada', Oso de Oro en Berlín". *ABC.ES*. España, 14 de febrero. Consulta: 24 de julio de 2012. <http://www.abc.es/20090214/cultura-cultura/teta-asustada-berlin-200902142040.html>.

Cinencuentro

2009 "Ley de Cine: Impuesto, fondo, oportunidad". *CINENCUENTRO*. Lima, 18 de junio. Consulta: 20 de mayo de 2012. <http://www.cinencuentro.com /2009/06/18/ley-de-cine-impuesto-fondo-oportunidad/>.

2010 "APRECI se pronuncia sobre aprobación de la Ley de Cine". *CINENCUENTRO*. Lima, 17 de diciembre. Consulta: 22 de mayo de 2012. <http://www.cinencuentro.com/2010/12/17/apreci-se-pronuncia-sobre-aprobacion-de-ley-de-cine/>.

CONACINE

2007 "Conacine". *Blog Conacine*. Consulta: 20 de mayo de 2012. <http://conacine.blogspot.com/>.

Congreso de la República del Perú

1994 Ley 26370. Ley de Cine peruano. 23 de octubre.

2008a Proyecto de Ley 3091/2008-CR. *Ley de Fomento de la producción cinematográfica nacional*. 16 de marzo de 2009. (Fue retirado el 23/03/2010).

2008b Proyecto de Ley 3339/2008-CR 2 de marzo. *Ley de Masificación del Cine y de Fomento de la producción cinematográfica peruana.* 15 de junio de 2009. (Fue retirado el 23/03/2010).

2009a Proyecto de Ley 3855/2009-CR. *Ley que promueve la cinematografía orientada al desarrollo cultural soberano*. 02 de marzo de 2010. (Se quedó en comisión el 09/03/2010).

2009b Proyecto de Ley 3938/2009-*CR. Ley Procine: Ley de Masificación del cine y fomento de la cinematografía nacional*. 23 de marzo de 2010. (Aprobado por el pleno del Congreso el 16/12/2010, observado por un error en el n° del artículo y luego observado por el Presidente de la República el 15/01/2011).

2011 *Documento de seguimiento del Proyecto de Ley 3938/2009-CR*. Consulta: 24 de julio de 2012. <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>.

Culturaperu

2011a "Carta del APCP y UCP al Presidente de la República". *CULTURAPERU*. 4 de enero. Consulta: 15 de mayo de 2012. <http://culturaperu.org/blog/carta-apcp-y-ucp-al-presidente>.

2011b "Comunicado UCP: Ante la disolución del CONACINE". *CULTURAPERU.* 12 de mayo. Consulta: 25 de julio de 2012. <http://culturaperu.org/blog/comunicado-ucp-disolucion-conacine>.

Crónica Viva

2011 "Cine Peruano en Grave Peligro". *Crónica Viva*. Lima, 9 de mayo de 2011. Consulta 18 de mayo de 2012. <http://www.cronicaviva.com.pe/index.php/portada/78-el-imperio-delosuenos/19074--cine-peruano-en-grave-peligro>.

Dirección de Industrias Culturales

2011 "Comunicado del Ministerio de Cultura Sobre caso de *Las Malas Intenciones". La Mula.* Consultado: 30 de julio 2011. <http://tintain-deleble.lamula.pe/>.

El Comercio.pe

2010a "'La teta asustada' competirá por el Oscar este 7 de marzo". *El Comercio.pe*. Lima, 2 de febrero. Consulta: 25 de julio de 2012. <http://elcomercio.pe/espectaculos/408583/noticia-claudia-llosa-suena-nominacion-al-oscar-esperanza-lo-ultimo-que-se-pierde>.

2010b "La Comisión Permanente del Congreso aprobó la creación del de Ministerio de Cultura". *El Comercio.pe*. Lima, 14 de julio. Consulta: 20 de mayo de 2012. <http://elcomercio.pe/politica/608459/noticia-comision-permanente-congreso-aprobo-creacion-ministerio-cultura>.

2010c "Nueva Ley del Cine aprobada en el pleno del Congreso es celebrada por directores y actores". *El Comercio.pe.* Lima, 16 de diciembre. Consulta: 16 de mayo de 2012. <http://elcomercio.pe/espectaculos/685230/noticia-nueva-ley-cine-aprobada-pleno-congreso-celebrada-directores-actores>.

Getino, Octavio et al.

2011 "Régimen de exhibición". En *Producción y mercados del cine latinoamericano en la primera década del siglo XXI*. La Habana: Fundación del Nuevo Cine Latinoamericano. Consulta: 24 de julio de 2012. <http://www.scribd.com/doc/85146404/8/VIII-REGIMEN-DE-EXHIBICION>.

JHTM82

2010 Radio Capital: Sobre la LEY PROCINE (Bedoya-Raffo). 20 de diciembre. Consulta: 18 de abril de 2012. <http://www.youtube.com/watch?v=vJbzuZ_SGUQ>

La Cinefilia no es patriota

2010 "Chicos de la APCP qué manera de ganar premios!". *La Cinefilia no es Patriota*. Consultado: 22 de mayo de 2012. <http://lacinefilianoespatriota.blogspot.com/2010/12/chicos-de-la-apcp-que-%20manera-de-ganar.html>.

La Mula

2009 "Comunicado de la Asociación de Productores Cinematográficos del Perú (APCP) sobre la nueva Ley Pro-Cine". *La Mula.* Consultado: 20 de mayo de 2012. <http://lamula.pe/2010/12/23/comunicado-de-la-asociacion-de-productores-cinematograficos-del-peru-apcp-sobre-la-nueva-ley-pro-cine/cooltura>.

2011 "Carta de cineastas regionales pidiéndole al Presidente Alan García la observación de la Ley Raffo". *La Mula.* 5 de enero. Consulta: 25 de julio de 2012. <http://cineregional.lamula.pe/2011/07/21/carta-de-cineastas-regionales-pidiendole-al-presidente-alan-garcia-la-observacion-de-la-ley-raffo/cineregional>.

La República.pe

2012a "Proyecto de Ley de Cine. 'Conozca las más importantes modificaciones'". *La República.* Lima, 8 de febrero. Consulta: 31 de julio 4:35 pm. http://www.larepublica.pe/17-05-2012/congreso-aprueba-proyecto-de-ley-de-cine

2012b "Cineastas Esperan la Nueva Ley de Cine". *La República*. Lima, 8 de febrero. Consulta: 16 de mayo de 2012. http://www.larepublica.pe/08-02-2012/cineastas-esperan-la-nueva-ley-de-cine-0

Ley de Cine

2010 "Planteamientos de la APCP al congresista Peralta". *Blog de Christian Wiener*. 8 de febrero. Consulta: 20 de mayo de 2012. <http://porlanuevaleydecine.blogspot.com/2010/02/planteamientos-de-la-apcp-al.html>.

Lizárraga, Milagros
2011 "Respecto al Cierre de Conacine y la Ley de Cine de Perú". *Blog de Milagros Lizárraga*. 9 de mayo. Consulta: 18 de mayo de 2012. <http://milagroslizarraga.blogspot.com/2011/05/respecto-al-cierre-de-conacine-carta-al.html>.

MINCUL (Ministerio de Cultura)
2011 *Proyecto de Ley: Ley de Modernización de la Cinematografía Peruana.* 23 de marzo. Consulta: 24 de julio de 2012. <http://culturaperu.org/sites/default/files/usuarios/7/LEY%20DE%20MODERNIZACION%20DE%20LA%20CINEMATOGRAFIA%20PERUANA.pdf>.
2012 *Proyecto de Ley: Ley de Cinematografía y el Audiovisual Peruano*. Consulta: 24 de julio de 2012. <http://culturaperu.org/sites/default/files/usuarios/7/anteproyecto_ley_cinematografia_-audiovisual_peruano.pdf>.

Páginas del diario de Satán
2011a "El fin de la autonomía de CONACINE". *Blog Páginas del Diario de Satán*. 2 de mayo. Consulta: 20 de mayo de 2012. <http://paginasdeldiariodesatan.blogspot.com/2011/05/el-fin-de-la-autonomia-de-conacine.html>.
2011b "Fin de CONACINE". *Blog Páginas del Diario de Satán*. 5 de mayo. Consulta: 20 de mayo de 2012. <http://paginasdeldiariodesatan.blogspot.com /2011/05/fin-de-conacine.html>.

Poder Ejecutivo
1993 *Decreto Legislativo N° 776. Ley de Tributación Municipal*. 31 de diciembre.

Presidencia de la República
1972 *Decreto Ley 19327. Ley de Fomento de la Industria Cinematográfica*. 28 de marzo. Consulta: 03 de julio de 2012. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/19327.pdf>.

Propuesta de la Coalición Peruana por la Diversidad de Cultura Conacine
2011 "Carta firmada por el Comité de Gestión de la Coalición Peruana para la Diversidad Cultural". *Ley de Cine (blog).* Consulta: 30 mayo 2011. <http://porlanuevaleydecine.blogspot.com/2011/07/propuesta-de-la-coalicion-peruana-por.html>.

RPP Noticias

2010a "Lo que se debe saber sobre la Ley de Mecenazgo Cultural". *RPP Noticias*. 09 de junio. Consulta: 16 de mayo de 2012. <http://www.rpp.com.pe/2010-06-09-lo-que-debe-saber-sobre-la-ley-de-mecenazgo-cultural-noticia_271032.html>.

2010b "Cineastas realizan plantón en contra de la Ley Procine". *RPP Noticias.* 20 de diciembre. Consulta: 25 de julio de 2012. <http://www.rpp.com.pe/2010-12-20-cineastas-realizan-planton-en-contra-de-la-ley-pro-cine-noticia_320757.html>.

Sientemag

2010 "Ministerio de Cultura pedirá observar Ley Procine". *SIENTEMAG Arte cultura vida*. 20 de diciembre. Consulta: 16 de mayo de 2012. <http://sientemag.com/ministerio-de-cultura-pediria-observar-ley-procine>.

UNESCO

2005 *Convención sobre la protección y promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. Consulta: 24 de julio de 2012. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf>.

CASO III

Ambiente de Presión

El caso de la creación del Ministerio del Ambiente en el Perú (2007)

Sumilla: *La regulación ambiental en el Perú ha pasado por importantes cambios en su historia republicana, los que casi siempre se presentaron como una reacción frente al agravamiento de circunstancias sociales o políticas. Los principales retos ambientales han guardado relación con la proliferación de la actividad extractiva de recursos naturales desde mediados del siglo XX. Con el ascenso del gobierno de Alberto Fujimori se introdujeron los primeros cambios sustantivos en materia de gestión ambiental, creando organismos como el INRENA y el CONAM, que centralizaron algunas de las tareas más importantes —aunque ciertamente no todas las necesarias—, lo que dio una mayor visibilidad de dichas tareas por parte de la opinión pública. Sin embargo, los más importantes retos en gestión ambiental se presentaron durante los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García, evidenciando las serias limitaciones del difuso diseño institucional en dicha materia. El presente Caso de Estudio relata los principales hechos involucrados en la creación del Ministerio del Ambiente, producido en diciembre de 2007.*

Palabras clave: *ambiente, INRENA, CONAM, gestión ambiental, política ambiental, OSINERGMIN, Ministerio del Ambiente, Proyecto del Gas de Camisea, Defensoría del Pueblo.*

Edward Dyer Cruzado, Antoanette Alza Barco
Tracy Prieto Barragán y Carlos Alza Barco*

* Con la colaboración de Diego Salazar y Renzo Aurazo en la búsqueda de infomación. Elaborado en el marco del Proyecto No. 70242.2079 "Elaboración de Estudios de Casos como Material de Enseñanza sobre políticas públicas y gestión pública en pre y postgrado", financiado por el Vicerrectorado de Investigaciones de la PUCP.

1. Antecedentes.
2. El Proyecto del Gas de Camisea.
3. El Proyecto de Ley de creación del Ministerio del Ambiente de la Congresista Gloria Ramos.

1. Antecedentes

Hacia finales de la década de 1990 el Perú exhibía una administración pública muy distinta a la existente antes del inicio del gobierno de Alberto Fujimori. La Reforma y Modernización del Estado habían reorganizado parcialmente el aparato gubernamental creando organismos reguladores, "islas de eficiencia" en la administración pública, separando la regulación de la prestación de los servicios públicos y de la formulación de políticas públicas. La transformación y recomposición que sufrieron prácticamente todas las áreas gubernamentales respondieron a una pluralidad de oportunidades políticas, enmarcadas dentro de sus respectivos y particulares contextos. Los cambios en la regulación y la gestión de los problemas ambientales, a su vez, se enmarcaron en una serie de respuestas políticas frente a diferentes retos y demandas. Esta es, precisamente, la historia de la reforma de la institucionalidad ambiental que condujo a la aparición, en el año 2007, del Ministerio del Ambiente en el Perú.

La herencia regulatoria en materia ambiental que recibiera el gobierno fujimorista marcó los diferentes cambios que se implementaron. Así, por ejemplo, una de las primeras disposiciones en materia ambiental, la Ley General de Tierras de Montaña, del año 1909, tenía como principal objetivo sentar las bases para la promoción de la colonización de las zonas orientales del país, otorgando estabilidad a las industrias agrícolas.[1]

De ahí en adelante, la regulación relacionaría la explotación de recursos naturales y la consecuente protección ambiental con normas aisladas que paulatinamente encontrarían lugar en la búsqueda de la institucionalización de una autoridad ambiental. Dentro de la gama de las distintas industrias extractivas con las que ha contado el Perú a lo largo de su historia republicana, la minería constituye un escenario de particular relevancia por las constantes protestas que ha ocasionado de parte de la población.

En el año 1925 se promulgó la Resolución Suprema que obligaba a la Cerro de Pasco Copper Corporation a instalar un sistema de recuperadores tipo Cottrel, como medida destinada a despejar las partículas nocivas que se encontraban en suspensión en el ambiente. Esta medida fue la que implementó el gobierno presidido por Augusto B. Leguía como respuesta a las protestas de los pobladores de la zona ante los daños ambientales causados por la minera.

[1] Ley Nº 1220. Legislación Sobre Terrenos de Montaña. Artículo 11º.- "El Poder Ejecutivo podrá ceder terrenos de montaña, en compensación de vías férreas y caminos carreteros o de herradura, con arreglo a las condiciones siguientes […]."

Las actividades de esta empresa habían comenzado varias décadas atrás bajo el nombre de Peruvian Mining Sindicate, y es a raíz de la prohibición del gobierno de Estados Unidos —después de la Primera Guerra Mundial— de importar concentrados de cobre con bajo contenido metálico, que la ya conocida Copper Corporation adquirió ventaja frente a sus competidores; hecho determinante que la impulsó a construir una fundición mejor ubicada. Es con este propósito que escoge la ciudad de Cerro de Pasco (Charpentier e Hidalgo 1999: 25).

Las protestas antes mencionadas fueron una respuesta concreta a prácticas tan nocivas para el ambiente como la extracción de agua de las minas y su expulsión a las lagunas aledañas; un mecanismo que le permitió solucionar el drenaje de las aguas subterráneas. El agua, como era de esperar, se encontraba contaminada con una serie de minerales tóxicos y sustancias químicas reactivas. En el año 1924 se registraron 32,500 toneladas de gases tóxicos como consecuencia de los desechos de los humos de la Fundación de la Oroya. Los resultados para el año siguiente fueron aterradores: 8500 cabezas de ganado y más de 10 mil ovinos fueron muertos; sin contar que proliferó la contaminación de los ríos, quedando severamente dañadas las aguas del río San Juan, Mantaro y Rímac (Barrios Napurí 2008).

En las siguientes décadas se observó el progresivo surgimiento de una difusa normativa en materia ambiental. De esta forma, en la década de 1940 se promulgaron las primeras normas destinadas a regular el control sanitario de las fábricas industriales. Durante los siguientes veinte años aparecieron, a su vez, disposiciones que regulaban los olores y los ruidos molestos, así como las reglas relativas a los desagües industriales.

Esta incipiente preocupación gubernamental por dibujar las bases de una regulación ambiental cada vez más fuerte, se incrementó durante la década de 1970, en la que puede observarse la dación de importantes leyes, como la Ley General de Aguas[2] y el Código Sanitario.[3] Sin embargo, el carácter de estas normas fue de corte sectorial, careciendo de lineamientos con una clara política y sin instrumentos que hagan posible el monitoreo de su cumplimiento (Charpentier e Hidalgo 1999: 25).

En ese mismo año, el 25 de marzo de 1969, se promulgó la Ley Nº 17532, que creó la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN). Dicha norma tenía como objetivo central facilitar los estudios integrales de los recursos naturales para que pudieran ser explotados de mejor manera.

[2] Decreto Ley 17752, publicado el 25 de julio de 1969.

[3] Decreto Ley 17505, publicado el 20 de marzo de 1969.

A tales efectos, hacía posible una mejor coordinación con el Instituto Nacional de Planificación en orden de diseñar mejores políticas para la conservación y el aprovechamiento de esos recursos.

Varios años después, en 1981, se presentó ante la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley Nº 505, el cual proponía la creación del Ministerio del Medio Ambiente y de los Recursos Renovables. El Ministerio tendría dentro de sus objetivos principales la tarea de luchar contra la contaminación ambiental y la preservación de los recursos naturales renovables del Perú.

Tres años después, en 1984, la fuerza del impulso para la creación del Ministerio del Ambiente se vería reflejada en la expedición de la Ley Nº 23996, que declaró de necesidad nacional aprobar el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, para lo cual dispuso en su artículo 2º la creación de una Comisión Redactora del Código. Antes de que venciera el plazo otorgado, de 180 días hábiles, la Comisión entregó al Parlamento el Anteproyecto del Código, el mismo que incorporaba como novedad un título referido a la organización administrativa y un capítulo sobre el Consejo Nacional del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. La idea de la estructura que recogía dicha ley respecto al Consejo era la de un espacio multisectorial, donde aquel sería un órgano rector y máxima autoridad cuyo principal objetivo sería la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales.

Tan solo un año después se publicó el Decreto Legislativo Nº 354 que creó el Consejo Nacional de Protección del Medio Ambiente para la Salud (CONAPMAS). Esta entidad tendría la última palabra en materia de salud en el ámbito del sector ambiental, con lo cual se difuminaban las acciones de control y autoridad. Frente a ello hubo muchos reclamos de parte de la sociedad civil, a través de diversas ONG y de la propia Comisión Redactora del Código del Medio Ambiente, la que no dudó en señalar lo inconveniente de sectorializar la política ambiental (Charpentier e Hidalgo 1999).

En julio de 1990, Alberto Fujimori asumió el gobierno en el Perú tras una compleja campaña que lo enfrentó con el escritor Mario Vargas Llosa. La existencia de un disperso número de entidades encargadas de diversos procesos de fiscalización y conservación del ambiente condujeron a que ese mismo año, en setiembre, y producto de las facultades delegadas por el Congreso de la República, el Poder Ejecutivo dicte el Decreto Legislativo Nº 613, a través del cual se promulgó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, creando, además, el Sistema Nacional del Ambiente, en un esfuerzo por integrar todos los referidos organismos ambientales, propiciando su mejor coordinación y ejecución de la política nacional ambiental.

Sin embargo, la creación del ente coordinador del Sistema no se haría de inmediato. El Código dispuso, como medida provisional, que las funciones relativas a la política ambiental sean adjudicadas a la Contraloría General de la República, que tendría el propósito de hacer cumplir las disposiciones que se encontraban recogidas en el Código del Medio Ambiente. El sector privado empresarial no estuvo de acuerdo con esta medida, logrando que se derogue el capítulo pertinente que confería dichas facultades; como contrapartida, se estableció que las competencias ambientales fueran asumidas por los distintos ministerios del Poder Ejecutivo (Pulgar-Vidal 1995: 222-231).

En el año 1992 se creó, mediante el Decreto Ley Nº 25902, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), como reemplazo de la ONERN (Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales), que actuaría como un ente público descentralizado y perteneciente al Ministerio de Agricultura. Dos años después se creó el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), mediante la Ley Nº 26410, entidad a la que se le confió la labor de coordinar la gestión ambiental a nivel nacional. Con el propósito de que pudiera cumplir de manera adecuada con su labor, el CONAM fue creado como un organismo descentralizado y con autonomía funcional, económica y administrativa, pero adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Sin embargo, con el transcurso de los años se observó que esta autonomía no era lo suficientemente fuerte como para hacer efectiva la coordinación de la política ambiental nacional; ello, aunado al escaso presupuesto con el que contó, impidió que el CONAM gestionara la consolidación de una política ambiental.

2. El proyecto del gas de Camisea

En 1987, transcurriendo los últimos años del primer mandato presidencial de Alan García, y en medio de un país convulsionado por la violencia ejercida por grupos terroristas y por la crisis económica, la compañía Shell anunció el descubrimiento de dos reservas de gas natural sin precedentes en la historia del Perú.

Ya en julio de 1981, el Estado Peruano había suscrito un contrato de operaciones petrolíferas con dicha empresa para la explotación de los lotes 38 y 42; siendo que dichas concesiones involucraban nada menos que 2 millones de hectáreas en la zona denominada como Cuenca del Ucayali. Fue en medio de la ejecución de este proyecto que la Shell, al instalar tres kilómetros de líneas sísmicas y explotar cinco pozos exploratorios, reveló el descubrimiento de los yacimientos de gas de San Martín y Cahiriari.

Como era de esperarse, la noticia de tamaño descubrimiento generó una fuerte expectativa en la clase empresarial peruana y representó, a su vez,

una oportunidad política para inyectar una considerable cantidad de recursos económicos a través de la inversión extranjera. Tal fue la promesa que simbolizaba el descubrimiento de gas natural, que en marzo de 1988 dio lugar a la firma del Acuerdo de Bases para la Explotación de Camisea, entre la Shell y Petroperú. Sin embargo, a los pocos meses de iniciadas las negociaciones para la futura explotación de los yacimientos, estas se estancaron y llegaron a su final en agosto del mismo año.

Aunque no existe consenso respecto a las razones que llevaron al estancamiento de las negociaciones para desarrollar el proyecto de Camisea en la década de 1980, en un momento se adujo el escaso nivel de desarrollo que por aquellos años tenía el mercado de gas natural a nivel mundial. La Shell se encontraba en una difícil situación financiera que le hacía casi imposible lograr la financiación de la exploración de los yacimientos; por lo que, aun habiendo conseguido presupuesto para el trabajo de campo no pudo conseguirlo para el transporte del gas, lo cual resultaba una parte fundamental del proceso. Luego de comunicar de este problema al gobierno, la Shell sugirió continuar con el proyecto comprometiéndose a buscar el financiamiento requerido para la última parte; sin embargo, el gobierno de Alan García no aceptó, señalando que no existía una garantía de que ello se cumpliera (Inchaústegui 2009).

Por aquellos días, la viabilidad del Proyecto recibió muchas críticas de parte de sectores políticos de la izquierda, en particular de Izquierda Unida. Uno de sus principales críticos fue Alfonso Barrantes, quien aprovechó la oportunidad para marcar distancias respecto de Alan García y capturar potenciales votantes para las próximas elecciones. Por su parte, Henry Pease realizó la siguiente intervención en un debate sobre el tema que se llevó a cabo en la ciudad de Cusco: "Si se llega a hacer ese contrato 'entreguista', lo primero que haremos cuando lleguemos al poder será rescindirlo para volver a un contrato que respete los intereses del país" (Inchaústegui 2009). Estas respuestas de parte de la izquierda peruana habrían generado un temor en García por el inminente cuestionamiento que podría haber recibido como consecuencia de la firma del contrato con la Shell, probablemente a través de una acusación constitucional.

El Proyecto de Camisea permaneció dormido durante muchos años, aunque dada la fuerte inversión que representaba su ejecución no resultó extraño que durante el gobierno de Alberto Fujimori se tomara la decisión política de retomar las acciones para tratar de impulsarlo. En el año 1999 se realizó la licitación del Proyecto a través de un concurso público internacional que se dividió en dos etapas: la primera, que abarcaba la explotación y extracción del gas de las reservas naturales, fue denominada "Upstream" o Camisea 1;

y la segunda, que implicaba la comercialización y distribución del gas, se denominó "Downstream" o Camisea 2.

Fue hacia finales del año 2000 que se firmaron los contratos de ejecución del Proyecto Camisea. El Consorcio Camisea, integrado principalmente por empresas extranjeras (Pluspetrol, Techint, Tractebel, entre otras) resultó ganador de la buena pro. El acuerdo firmado contemplaba la ejecución de la primera etapa del Proyecto, Camisea 1, esto es, las empresas involucradas tenían por objeto realizar la explotación y extracción del gas natural.

Como era de esperarse, la difusión de la noticia del acuerdo entre el Estado Peruano y el Consorcio Camisea generó en algunos sectores de la sociedad muchas dudas respecto a la viabilidad ambiental y sobre todo al respeto por el entorno de las comunidades indígenas que dicho proyecto podría asegurar. Como respuesta inmediata, muchos grupos de la sociedad civil, diversas ONG y algunos miembros de la Iglesia decidieron reunirse y organizar un conjunto de acciones para exigir estudios sobre las consecuencias que podría acarrear la explotación del gas de Camisea (Peirano 2011: 77).

De esta forma, el Consejo de Machiguenga del Río Urubamba (COMARU) y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana contrataron, en el año 2002, a la especialista internacional Patricia Caffrey, quien, luego de realizar las investigaciones pertinentes, concluyó que existían riesgos graves que sufriría el entorno de las comunidades indígenas que se ubicaban adyacentes al Proyecto Camisea.

El descontento con estos resultados fue tan bien canalizado a través de grupos de la sociedad civil y varias ONG, que las organizaciones internacionales The Nature Conservancy (TNC), Conservación Internacional (CI) y la World Wide Fundation (WWF) otorgaron un financiamiento para la elaboración de un informe ambiental a cargo de Robert Goodland.[4] El informe se publicó en el año 2003 bajo el título de *Camisea Natural Gas Project: Independent Assessment of the Environmental and Social Priorities.* Con este estudio se confirmaron las sospechas respecto al impacto negativo que el Proyecto Camisea tendría, razón por la cual las referidas organizaciones internacionales decidieron incidir en la reducción del impacto ambiental a través de la concientización de las autoridades norteamericanas que financiarían el Proyecto. El pedido fue desde el inicio que abandonen este financiamiento, para luego pasar a solicitar un plan de evaluación y monitoreo del proyecto.

[4] Robert Goodland fue Asesor Ambiental Senior del Grupo del Banco Mundial en Washington D.C. entre los años 1978 y 2001. Ha sido designado para presidir la Sociedad Ecológica de América y es Presidente de la Asociación Internacional para Evaluación de Impacto.

No pasó mucho tiempo hasta que la difusión de los resultados de los estudios encargados a los peritos en materia ambiental fue transmitida al propio agente financiero internacional del Proyecto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su reacción inicial fue de abierto rechazo a las peticiones y los cuestionamientos de las ONG internacionales, por lo cual el BID decidió enviar al Perú a Alexander Watson (Ex Embajador de los Estados Unidos en el Perú), con el propósito de que se reuniera con los líderes de las ONG locales y negociara una salida intermedia a sus peticiones (Peirano 2011: 79).

Estas reuniones no fueron muy productivas para el BID, por lo que decidió cambiar de estrategia y enviar a su propio Vicepresidente al Perú, Dennis Flannery, acompañado de un equipo conformado por los siete directores de la agencia. Aunque su postura inicial fue de apertura al diálogo, luego reafirmaron su intención de no considerar cuestionamientos a la viabilidad del proyecto. Les causó bastante sorpresa encontrarse con una postura poco previsible: las ONG nacionales no se encontraban demandando la clausura del Proyecto Camisea, pues la entendían como una obra que podía colaborar con el desarrollo económico; lo que demandaban era el cumplimiento de los estándares ambientales que hicieran viable la sostenibilidad del entorno adyacente al Proyecto. La postura de las ONG peruanas sobre el Proyecto Camisea quedó mejor definida y adquirió mayor resonancia a través de la firma de un pliego donde se estipulaban veintidós medidas claves que le exigían al Consorcio. La idea fundamental era la de establecer una fiscalización permanente al desarrollo de las actividades industriales para velar por el respeto al medio ambiente (Peirano 2011: 80). Además se exigía la reubicación de la planta de fraccionamiento de gas que se había fijado nada menos que en la Bahía de Paracas, reserva natural que protege y conserva muestras representativas de ecosistemas marinos costeros del sur del Perú; asimismo, se demandó mayor transparencia en la información relevante, de modo que la opinión pública pudiera conocer de cerca las actividades de la empresa.

Como reacción frente a la postura de las ONG peruanas, el BID decidió enviar nuevamente al Ex Embajador de los Estados Unidos, aunque en esta oportunidad su disposición era más conciliadora y se preocupó por captar las demandas planteadas por la sociedad civil. En ese mismo año salió a la luz pública un nuevo informe ambiental, titulado: *Camisea Natural Gas Project Environmental Evaluation* (Maughan 2003), sobre los impactos del Proyecto Camisea, elaborado por James Maughan, quien trabajaba para la Global Village Engineers. El informe coincidía, en su mayoría, con los resultados que arrojaron los anteriores informes: el Proyecto alteraba considerablemente el ecosistema de la zona y afectaba de manera grave el ambiente acuático.

Esta sucesión de hechos motivó a que las ONG internacionales aprovecharan el contexto de denuncias y de revelaciones de estudios técnicos para contactarse con el Subsecretario del Departamento de Tesoro Público de los Estados Unidos, John B. Taylor, a quien se le trató de persuadir de que resultaba vital que el gobierno de los Estados Unidos logre convencer a las entidades financieras que desistan de adjudicar los montos necesarios para el Proyecto Camisea, a menos que el Consorcio se comprometiera a cumplir con los altos estándares ambientales que se le exigían (Peirano 2011).

Las respuestas de los agentes financieros internacionales no se hicieron esperar y, en el mes de agosto de 2003, el Export Import Bank (Eximbank) anunció su retroceso en el proceso de financiamiento y su rechazo a financiar los US$ 214,000,000 que en un inicio había estimado pertinente invertir (La República 2003). Frente a este nuevo escenario, el BID adoptó una nueva postura frente a las demandas de las ONG y comprendió que a nivel internacional existía una importante preocupación por la responsabilidad ambiental de parte de los propios agentes financieros. En vista de tal escenario, el BID otorgó un préstamo para la supervisión del cumplimiento de los criterios ambientales que recibirían el nombre de los "21 compromisos de Camisea".

Ese mismo año se firmó un Convenio de Préstamo entre el BID y el Gobierno Peruano, ascendiente a US$ 5, 000,000.[5] Dicho acuerdo también incorporaba una contrapartida por parte del Estado Peruano sobre un monto de US$ 2, 200,000. El financiamiento debería ayudar a sostener el Programa de Fortalecimiento Institucional y de Apoyo a la Gestión Ambiental y Social del Proyecto Camisea; el mismo que debía desarrollarse a través de la creación del Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional de Camisea (GTCI) y que se encontraría dirigido por la Unidad de Administración del Programa, al interior del MINEM.

A pesar de las manifestaciones de los grupos de la sociedad civil mostrando su escepticismo inicial y su rechazo posterior al Proyecto como consecuencia de los resultados del estudio ambiental encargado, este inició sus acciones en agosto del año 2004. Como resultaba previsible, la ejecución de la extracción del gas natural requería de una serie de medidas administrativas previas, como los saneamientos de los predios involucrados en el proceso, la negociación del justiprecio con las comunidades indígenas y demás acciones legales; las cuales se realizaron sin considerar a las organizaciones sociales antes descritas. El resultado fue un gran descontento de los pobladores respecto del resultado final de estas acciones administrativas previas; muchos de los cuales tuvieron

[5] Dicho préstamo fue autorizado a través del Decreto Supremo Nº 005-2003-EF.

que negociarse en desigualdad de condiciones y con información imperfecta sobre las consecuencias de aquello que estaban pactando (Peirano 2011: 88).

En el año 2004 se anunció la instalación de la planta de fraccionamiento de gas, en la playa Lobería, por la compañía Pluspetrol Perú Corporation S.A. Se trataba de una propuesta valorizada en 4 mil millones de dólares (7.5% del PBI) y el monto de sus beneficios netos sería de 10 mil millones de dólares. Sin embargo, las dudas respecto a la viabilidad de la ejecución de esta parte del Proyecto eran fuertes, dada la locación y debido al antecedente del derrame de 5500 barriles de petróleo en el río Marañón, por parte del Consorcio. En marzo del año 2006 se produjo la denuncia de la contaminación del hábitat de las comunidades machiguengas, como consecuencia de una fuga del gas de Camisea. El tema era tan delicado y causó tanta sospecha respecto a la viabilidad del Proyecto, que el diario *El Comercio* le otorgó dos páginas principales de su Sección A (Dongo 2010).

La ejecución del Proyecto Camisea 1 estuvo proyectada para que se realizara en tres años. En febrero de 2006, la Defensoría del Pueblo publicó el Informe Defensorial Nº 103 titulado "El Proyecto Camisea y sus efectos en los derechos de las personas", en el cual recopiló y analizó las dificultades por las que atravesó la implementación del Proyecto, enfocándose en los derechos fundamentales que se vieron comprometidos. Durante la implementación de los procesos de extracción ocurrieron algunos accidentes, como las diecisiete muertes que se produjeron en las comunidades de Montetoni, Marankeato, Santa Rosa de Serjali, Andoshiari y Mayapo. Asimismo, se reportó un derrame químico, que aunado con los efectos en el ambiente que produjeron las máquinas de las empresas, ocasionaron la migración de muchas especies de animales que eran importantes para las comunidades.

El Informe Defensorial concitó de inmediato una enorme atención de parte de la Prensa. El Defensor Adjunto para Medio Ambiente y Servicios Públicos de ese entonces, Carlos Alza Barco, se presentó con su equipo técnico —conformado por el abogado y experto ambiental Vito Verna y su asesor, el ex Vice Ministro de Ambiente de Hamburgo, Michael Pollmann, quien había llegado como parte de un proyecto de apoyo de la Cooperación Alemana DED— en una conferencia de prensa a la que, por error, el periodista Raúl Vargas de RPP había convocado. No faltaron los periodistas escépticos y quienes criticaron que la Defensoría del Pueblo cuestione la realización del megaproyecto. Sin embargo, a los pocos días de la presentación del Informe, el sábado 4 de marzo, explotó por quinta vez el ducto de Camisea, confirmándose lo que Alza había informado sobre los riesgos ambientales contenidos en el Informe.

El Primer Ministro, Pedro Pablo Kuczynski, declaró en los medios de comunicación su negativa a renegociar el contrato con el Consorcio Camisea y hasta insinuó que la explosión no se debía a fallas técnicas en la construcción, sino a un posible sabotaje (Caretas 2006).

La Defensoría del Pueblo jugó un rol importante en la visibilización de los grandes retos a los que se enfrentaba el Estado en materia de protección ambiental. Su incidencia en el análisis de la ejecución del Proyecto Camisea fue fundamental para esclarecer las principales causas de los problemas vinculados a los impactos de la construcción del ducto de Camisea en la salud de las personas y en el ambiente. Esto se pudo observar en el Informe Defensorial Nº 103, el cual resalta la mala gestión en el manejo del impacto ambiental del Proyecto Camisea. Las diecisiete muertes al interior de comunidades nativas, la aparición de enfermadades como la sífilis y la influenza, las roturas del ducto del gas, así como otros hechos de igual gravedad, se difundieron ante la opinión pública como consecuencias de una mala aplicación del Estudio de Impacto Ambiental y de una mala supervisión.

El día 3 de marzo de 2006, el Defensor Adjunto para los Servicios Públicos y Medio Ambiente, Carlos Alza, declaró en el diario *La República* que "los problemas con consecuencias más graves en la salud de los pobladores de las comunidades afectadas se deben a la ausencia de estudios que hubiesen determinado con anterioridad la morbilidad de la zona" (La República 2006).

Esta idea se ve reflejada en el Informe Anual del mismo año que la Defensoría del Pueblo presentó ante el Congreso de la República. En dicho informe se resaltan las acciones que los diferentes organismos estatales vinculados a la fiscalización y supervisión de actividades con impacto ambiental adoptaron frente a los casos paradigmáticos. Se resalta en especial el caso de OSINERG, destacando que aunque contaba con una estructura descentralizada que le permitía monitorear de mejor manera las actividades mineras, frente a casos puntuales, como el de derrames de sustancias nocivas para la salud de las personas, no supo informar de las consecuencias de manera oportuna y adecuada a los pobladores de las zonas afectadas. Asimismo, se resaltó que no cuenta con estándares aprobados que permitan realizar una fiscalización efectiva de los problemas ambientales.

Luego de que se difundiera el Informe Defensorial Nº 103, se pudo evidenciar las serias deficiencias institucionales que acompañaron el diseño y la ejecución del Proyecto Camisea, razón por la cual se hizo mucho énfasis desde el gobierno en gestionar un buen diseño para la segunda etapa del mismo. De esta manera, la ONG DAR y otras organizaciones privadas nacionales fueron

invitadas a participar en la quinta sesión sobre el financiamiento de Camisea 2, el 4 de junio de 2007. A dicha reunión también fue invitado el Defensor Adjunto de la Defensoría del Pueblo para presentar el Informe Defensorial Nº 103 sobre el Proyecto Camisea.

La Defensoría del Pueblo estaba, en ese entonces, en manos de la doctora Beatriz Merino Lucero, quien había sido senadora, Jefa de la SUNAT y Primera Ministra de Alejandro Toledo. La estrategia era clara, la Defensoría del Pueblo debía realizar una campaña de incidencia política interna y externa para lograr que los diversos sectores y el propio gobierno se convenzan de la necesidad de una reforma integral de la gestión ambiental. Como parte de esa estrategia, convenía que la Defensoría del Pueblo participe en la reunión de Washington D.C. y plantee allí la necesidad de la reforma de la institucionalidad ambiental en el Perú, discurso que habían tenido desde que presentaron el Informe Defensorial.

El día de la sesión, dirigida por Robert Montgomery, Jefe de la Unidad Ambiental y Social del Departamento del Sector Privado del BID, Alza propuso la necesidad de que el Perú cuente con una nueva autoridad ambiental, independiente de los sectores productivos (ministerios) que hasta ese momento realizaban labores ambientales de aprobación de EIA y de fiscalización, al mismo tiempo que promovían la inversión privada. Propuso también la reorganización de todo el sistema como paso ineludible para que el Proyecto Camisea 2 pueda ser sostenible y compatible con la protección ambiental y los derechos de los pueblos indígenas. La propuesta fue celebrada por los asistentes, incluyendo a Montgomery, quien —curiosamente— pocas semanas después sería depuesto de su cargo.

La incidencia de la Defensoría del Pueblo se acentuó a través de las reuniones que sostuvo los días 5, 6 y 7 de junio de 2006 con las siguientes instituciones: The Indian Law Resource Center, representantes de Canadá, Estados Unidos y Reino Unido del BID, con miembros del partido demócrata de los Estados Unidos, que estaban negociando la firma del TLC con Estados Unidos, y con el Departamento del Tesoro Público Norteamericano. El Defensor Adjunto también se logró reunir con una delegación de la House Financial Services, con representantes del Export Import Bank (Eximbank) y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), además de una importante entrevista con miembros del Departamento de Defensa del Medio Ambiente de los Estados Unidos. En todas estas reuniones, Alza planteó la necesidad de que se produzca una reforma de la institucionalidad ambiental y que se cree una autoridad ambiental independiente de los sectores productivos

que promueven la inversión, como eran los Ministerios, ante la evidencia de que el CONAM había sido un elemento meramente decorativo durante los últimos diez años de gestión y los serios problemas que se habían mostrado durante la construcción del ducto de Camisea (Entrevista N° 4).

Otra acción que causó gran impacto en los agentes financieros fueron las reuniones que el Colectivo Amazonía —integrado por Environmental Defense, Amazon Watch, The Indian Law Resource Center y las ONG nacionales que integraban Acción Ciudadana— junto a la Defensoría del Pueblo —en la persona del Defensor Adjunto en Washington D.C.— pudo concretar con el directorio del BID. En dicha reunión, el Colectivo y la Defensoría del Pueblo fueron incisivos respecto de la necesidad de contar con una nueva autoridad ambiental que fuese autónoma, para poder contrarrestar los probables daños ambientales que pudiera ocasionar Camisea 2. En la práctica, la Defensoría del Pueblo tenía claro que no eran un órgano ejecutivo ni político, por tanto, no iban a establecer la forma que debería tomar la autoridad ambiental. "Nunca hablamos de un ministerio, sino de una autoridad ambiental independiente de los sectores productivos y con gran peso político", señala Alza. La autoridad podía tomar la forma de una Superintendencia, de un Ministerio o, eventualmente, según algunos, de un órgano constitucional autónomo, lo que era más improbable ya que requería cambios constitucionales (Entrevista N° 4).

La crisis en la gestión de la protección del medio ambiente se fue generalizando. La Defensoría del Pueblo había venido registrando desde hacía pocos años los conflictos sociales surgidos en el país. El incremento de estos era crítico. En el año 2004, el número de conflictos sociales llegaba a 61, mientras que ya en el 2007 ascendía a 79 en todo el país. De aquellos, en el 2004, 7 eran los conflictos ambientales, mientras que en el 2007 el número ascendió a 21; principalmente por minería e hidrocarburos (Defensoría del Pueblo 2005a, 2006a, 2007a).[6] La Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría, a cargo de Rolando Luque Mogrovejo, informaba mensualmente, a través del Reporte de Conflictos, lo que no era muy bien recibido por el sector minero ni tampoco por el Estado. El análisis de esta oficina y de la Adjuntía para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente era claro: se trataba de un problema de gestión y política ambiental debilitada, que agudizaba la enorme desconfianza en el Estado en torno a las actividades minero-energéticas. Un temor a la contaminación y a la falta de acción estatal para controlarla se sumaba

[6] Cabe recordar como antecedente el libro *Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo, conflictos sociales y políticos.* Publicado por dicha institución en noviembre de 2005, en la que se inicia el diagnóstico del desorden de la institucionalidad ambiental.

a conflictos e intereses políticos e ideológicos en contra de la actividad económica extractiva.

El 19 de marzo de 2007, el Congreso de la República, a iniciativa de varios congresistas, solicitó a la Defensoría del Pueblo un informe extraordinario respecto de las causas, tendencias y repercusiones de los conflictos socioambientales que venían ocurriendo en diversas zonas del país, así como las repercusiones e impactos de dichos conflictos en el ejercicio de los derechos políticos, sociales y culturales de las poblaciones locales, comunidades nativas y comunidades campesinas impactadas por las actividades extractivas. El trabajo no sería fácil. Recibida la llamada telefónica y la carta oficial, Alza y Luque empezaron a trabajar bajo la dirección de Beatriz Merino en la elaboración del Informe.

El informe daba cuenta de 30 conflictos socioambientales, de los cuales 23 correspondían a conflictos mineros y 3 a hidrocarburos. La primera y más importante recomendación del Informe Extraordinario de conflictos socioambientales fue:

> Reformar y fortalecer la institucionalidad ambiental, mediante la creación de una autoridad ambiental independiente de los sectores, con peso y responsabilidad política en los temas de su competencia, con recursos técnicos y presupuestales suficientes y que lidere el proceso de descentralización de la gestión ambiental. Integrar y mejorar la regulación ambiental base (estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles). (Defensoría del Pueblo 2007b: 54)

El informe fue presentado por la Defensora del Pueblo y su equipo ante el Pleno del Congreso de la República, y a partir de entonces se inició una enorme campaña de incidencia mediática y reuniones con diversos grupos, que incluyó a los empresarios de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, Confiep, Cámaras de Comercio de Lima y Americana, así como organizaciones de la sociedad civil, cooperación internacional, organizaciones indígenas, líderes de opinión y medios de prensa. No faltaron las reuniones con autoridades públicas, desde el Primer Ministro y todo aquel funcionario con el que se topara la Defensoría del Pueblo. Merino, Alza, Luque y todo el equipo técnico conformado por abogados, ambientalistas, ingenieros y científicos sociales, repetían en todo foro público o privado la necesidad de la reforma ambiental peruana.

La percepción pública de este problema se tradujo en respuestas de parte de actores institucionales. Empresarios, periodistas, líderes de opinión

y diversos expertos se mostraron a favor, aunque siempre hubo algunos en contra. En junio de 2007, el presidente del CONAM, Manuel Bernales, planteó la idea de convertir a dicha institución en un ente autónomo que fuese capaz de incorporar a todos los sectores involucrados en el manejo ambiental o que tuviese la capacidad de intervenir con voz y voto en el Consejo de Ministros. Ante esta propuesta, el Primer Ministro, Jorge del Castillo, optó solo por tratar de fortalecer la institución y mejorar la coordinación con los demás órganos del sector público responsables de materia ambiental (La República 2007). El Presidente García se habría manifestado en contra de la creación del Ministerio repetidas veces. "El Presidente no quiere", habría dicho el propio Primer Ministro en la Oficina de la Defensora del Pueblo, mientras discutían problemas referidos a conflictos ambientales, que en ese entonces empezaban a aumentar y convertirse en críticos (Entrevista N° 4). Hasta esa fecha, y a pesar de los hechos controversiales de consecuencias ambientales, no existía interés en realizar modificaciones institucionales profundas.

El día 19 de diciembre de 2007, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó el crédito al Proyecto Camisea 2 por un monto de US$ 400 millones, a pesar de las críticas de organizaciones ambientalistas y del propio Colegio de Ingenieros del Perú, que habían tomado fuerza en las últimas semanas. Incluso, este último había exigido, esa misma semana en la que se hacía el anuncio del préstamo, que el gobierno suspenda ese y otros proyectos de exportación de gas "hasta que el país cuente con nuevas reservas probadas" (Caretas 2007).

Un día después, el Presidente de la República, Alan García, anunció la futura creación del Ministerio del Ambiente, como parte de una reforma estatal necesaria para mejorar la protección del medio ambiente y de los recursos naturales del Perú. Ello resultó más que sorpresivo para la opinión pública si tomamos en consideración que no había voluntad política del Presidente (Entrevista N°4). Finalmente, el Presidente García delegó la responsabilidad de diseñar los lineamientos de lo que sería el futuro Ministerio del Ambiente a la Comisión Brack, presidida por el ambientalista Antonio Brack Egg, a través de la Resolución Nº 025-2008-PCM.

3. El proyecto de ley de creación del Ministerio del Ambiente de la congresista Gloria Ramos

El 21 de diciembre de 2007 —un día después del anuncio de la creación del MINAM por parte del Presidente de la República—, la Congresista Gloria Ramos presentó el Proyecto de Ley Nº 2026/ 2007-CR, el cual creaba

el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales. La propuesta de la Congresista buscaba resolver los problemas de la eficacia de las políticas ambientales generadas como consecuencia de la sectorialización. De esta manera, el Ministerio del Ambiente debía ser un organismo rector del ambiente y de los recursos naturales y debía contar con un pliego presupuestal, con autonomía administrativa y económica.

El proyecto menciona el visible agotamiento de la institucionalidad ambiental que recaía en el Consejo Nacional del Ambiente, cuyo objetivo principal se había limitado a la coordinación, careciendo de las facultades y de la autoridad suficiente para integrar la política ambiental de manera eficaz. Asimismo, señala que la dispersa institucionalidad se ve agudizada por la desigualdad en las capacidades técnicas y en los instrumentos de gestión, así como en la escasa influencia en la toma de decisiones, al costado de los organismos de supervisión.

No resulta casual que dentro de la exposición de motivos del referido Proyecto, la Congresista y la Comisión encargada de su elaboración mencionaran el impacto que el ente rector de la política ambiental tendría de cara al desarrollo de los proyectos de inversión que involucran a los recursos naturales de la nación. Señala textualmente lo siguiente:

> La demanda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) a los gobiernos para contar con autoridades autónomas ambientales para fiscalizar los proyectos y garantizar apropiadas condiciones ambientales y sociales tiene el carácter imperativo en razón al financiamiento de grandes proyectos que aportan estas entidades.[7]

Para explicar la necesidad de la creación del Ministerio, el Proyecto de Ley describía los principales problemas en el contexto nacional que podrían ser resueltos de mejor manera mediante la nueva institución. Dentro de los hechos que son incorporados destacan los problemas relativos a la expansión de la exploración y explotación minera, petrolera y gasífera, que ocasionaron el incremento del impacto sobre los recursos estratégicos. Asimismo, se destacó la proliferación de los conflictos socioambientales, haciendo hincapié en que los ministerios que promueven las inversiones de su sector son los mismos que aprueban los Estudios de Impacto Ambiental, teniendo como caso paradigmático el del Ministerio de Energía y Minas.

[7] Proyecto de Ley Nº 2026/ 2007-CR.

En palabras de un excongresista, la idea inicial antes de la elaboración del Proyecto de Ley era la de crear una autoridad ambiental autónoma que tuviera su propia rectoría, su propio presupuesto y que los funcionarios que trabajasen ahí lo hicieran por el criterio de la meritocracia. Indicó que luego de la experiencia con los inconvenientes ambientales producto de la ejecución de Camisea 1, las reuniones que se llevaron a cabo con los agentes financieros del Proyecto en los Estados Unidos fueron un espacio que dio como resultado la sugerencia de la creación de un Ministerio. Dicha entidad debería encargarse de la evaluación y fiscalización de todos los recursos naturales (Entrevista N° 5).

Para la Congresista, el Proyecto de Ley no prosperó "por la soberbia de Alan García" y porque el gobierno no quiso ceder. Con el objetivo de no darle legitimidad al Proyecto, el Poder Ejecutivo creó una Comisión encargada de presentar el Proyecto del Ministerio del Ambiente, la que fue presidida por el ambientalista Antonio Brack Egg. La tarea encargada requería que se presentaran tres productos: (i) el diagnóstico ambiental nacional, (ii) los lineamientos para la política nacional del ambiente a largo plazo y (iii) el proyecto de ley del Ministerio. Brack declaró en aquel momento que el Premier Del Castillo le encomendó dicha tarea ante "la confusión" generada por la presentación ante el Congreso de cinco propuestas legislativas sobre el mismo objeto: la creación del Ministerio del Ambiente. El miércoles 14 de mayo de 2008 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Legislativo Nº 1013, por el cual se creó el Ministerio del Ambiente, incorporando importantes cambios respecto a la propuesta de la Congresista Ramos, como dejar a un lado la propuesta de incorporar a la Autoridad Nacional del Agua (ANA) al Ministerio y las reglas relativas a las políticas participativas y de coordinación con los gobiernos locales.

El hermetismo con el que trabajó la "Comisión Brack" pudo verse reflejado en las declaraciones de la Congresista, quien señaló que a través del Consejo Directivo del Congreso se había solicitado al Presidente del Consejo de Ministros que les entregaran una copia del proyecto. Sin embargo, hasta la fecha de aprobación del Decreto Supremo, ello no ocurrió (DESCO-Grupo Propuesta Ciudadana Revenue Watch Institute 2008).

Es importante señalar que para la Congresista fue determinante, para la creación del Ministerio del Ambiente, el hecho de que los préstamos para la segunda parte del Proyecto tuviesen como condición la propia creación de dicho Ministerio del Ambiente. Esta condición habría sido colocada nada menos que por los propios agentes financieros internacionales luego de que sostuvieran las diferentes reuniones con las ONG internacionales y nacionales y con la Defensoría del Pueblo.

Glosario de Términos:

Conflicto social: proceso a través del cual las diferencias, circunstancialmente irreconciliables, entre diversos sectores de la sociedad se traducen en acciones concretas que alteran el cotidiano desarrollo de prácticas sociales. Los sectores de la sociedad pueden incluir normalmente al Estado, asociaciones privadas, comunidades o empresas; y las diferencias pueden hacer referencia a valores, necesidades, intereses o creencias.

Conflicto socioambiental: proceso que desencadena la manifestación de acciones, por parte de sectores de la sociedad, que buscan alterar la normalidad del desarrollo de algunas prácticas sociales o institucionales como consecuencia de amenazas o de ejecuciones de daños ambientales. Estos sectores son por lo general: comunidades campesinas, pueblos indígenas, organizaciones civiles, ONG, empresas privadas (especialmente las ligadas a procesos extractivos).

Estudio de Impacto Ambiental (EIA): procedimiento técnico-administrativo que tiene por objeto identificar los probables impactos ambientales que un determinado proyecto de inversión causará en un entorno específico, en caso sea ejecutado. Este procedimiento es dirigido y monitoreado por una agencia estatal, que en el caso peruano es el MINAM, Ministerio del Ambiente.

Estándares ambientales: se manifiestan a través de dos instrumentos de gestión ambiental: el Estándar de Calidad Ambiental (ECA) y el Límite Máximo Permisible (LMP). Estos instrumentos son parámetros que buscan regular y, en última instancia, proteger de manera preventiva la salud pública y la calidad ambiental a través de la cesión de facultades a la autoridad ambiental para que se implemente control, seguimiento y fiscalización de determinadas acciones humanas.

Los **ECA** son indicadores de calidad ambiental, cuyo objeto consiste en medir la concentración de sustancias, o de parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo, con la particularidad de que no representan riesgo significativo para la salud de las personas.

Los **LMP** miden, por su parte, la concentración de sustancias, parámetros físicos, químicos y biológicos, que se encuentren presentes en las emisiones, efluentes o descargas generadas por una actividad productiva que al exceder causa daños a la salud y al ambiente.

ANEXO 1

Nota periodística sobre la institucionalidad ambiental

a10 | EL COMERCIO DOMINGO 10 de junio del 2007

El informe del domingo ▸
DÉBIL Y DISPERSO SISTEMA

Más de 35 instancias del Gobierno rigen el control ambiental del país. Esta dispersión solo ha acentuado su debilidad. Se necesita una autoridad independier

Un enredo ambiental

ERNESTO ARIAS

SIN CONTROL. La enorme cantidad de instancias del Gobierno involucradas dificulta la gestión ambiental.

NELLY LUNA AMANCIO

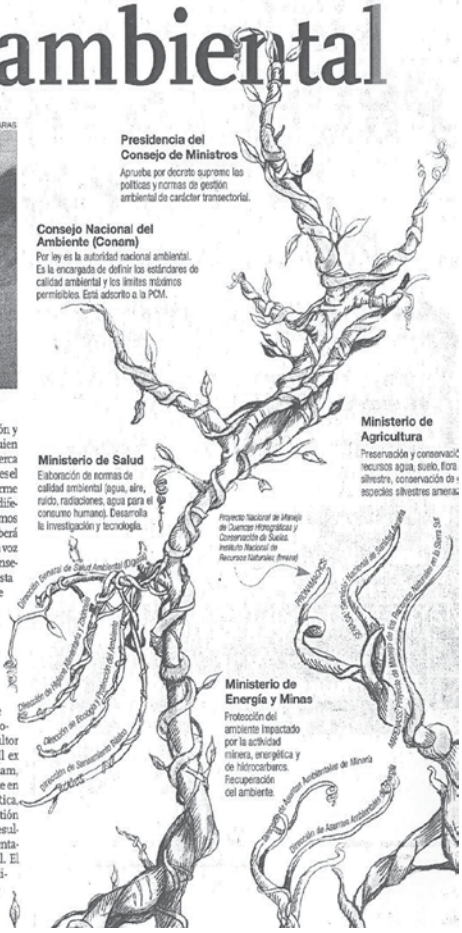
La fiscalización ambiental en el país se asemeja a una enorme y caótica enredadera. Nuestro sistema desvincula la supervisión y control ambiental en más de 35 entidades y dependencias ministeriales. Esta dispersión, lejos de promover un desarrollo más sostenible, ha contribuido con el debilitamiento del sistema (con más de 30 conflictos socioambientales en todo el país, podría hablarse de resquebrajamiento). Cada sector observa y resuelve desde su rincón y desde su propio interés los conflictos que explotan en el camino, aunque casi siempre haya más de un ministerio involucrado. En esos casos, la culpa será de todos, la responsabilidad será de nadie.

Así, el último informe sobre la situación ambiental del país –promovido por el Banco Mundial y el Consejo Nacional del Ambiente (Conam)– señala que durante los últimos 15 años se ha deforestado una superficie equivalente a cinco veces la región Tumbes y que el costo total de la degradación ambiental ascendería a 8,2 mil millones de soles por año. El diagnóstico no es desproporcionado. Si el Perú y la Autoridad Autónoma del Río Rímac nombrada por ley, pero de la que no se conoce su oficina o los nombres de sus funcionarios– pero hasta ahora ninguna asume integralmente el problema ni puede detener los contaminantes que el Rímac arrastra. Este caso demuestra además cómo el Gobierno crea casi compulsivamente autoridades autónomas con un protagonismo que siempre acaba en el papel. Ese también fue el caso de la Costa Verde.

Esta dispersión institucional –y la poca coordinación entre los sectores– ha provocado en algunas ocasiones la formulación de normas contradictorias. Los ejemplos abundan. Ese es el caso del cumplimiento de los estándares de calidad ambiental del aire, cuyos límites máximos permisibles no se pueden cumplir por la antigüedad y exceso del parque automotor y por la mala calidad de los combustibles. El Ministerio de Salud aprobó los límites, pero el Ministerio de Transportes no sacó adelante las revisiones técnicas, ni las municipalidades reordenaron el transporte, ni el Ministerio de Energía y Minas exigió mejor calidad en los combustibles.

La respuesta a este caos normativo y organización evitará la dispersión y el desorden de funciones. Quien también está analizando de cerca esta propuesta en la Defensoría es el abogado Vito Verra: "En el informe que preparamos describimos diferentes escenarios, lo que creemos es que esta nueva entidad deberá tener rango de ministerio, con voz y voto en la Presidencia del Consejo de Ministros". Esta propuesta la comparte el actual presidente del Conam, Manuel Bernales, quien exigió un mayor protagonismo para su entidad.

"La tendencia dominante en la región y en los países desarrollados es la de concentrar las funciones de regulación ambiental de relevancia nacional en una sola entidad", agrega el consultor ambiental, Iván Lanegra. El ex secretario técnico del Conam, Mariano Castro, sostiene que en países como México, Costa Rica, España y Chile, donde la gestión ambiental ha dado mejores resultados, las autoridades ambientales tienen rango ministerial. El Perú –con su enorme biodiversidad– es el único país de América Latina que no tiene esta característica. ■

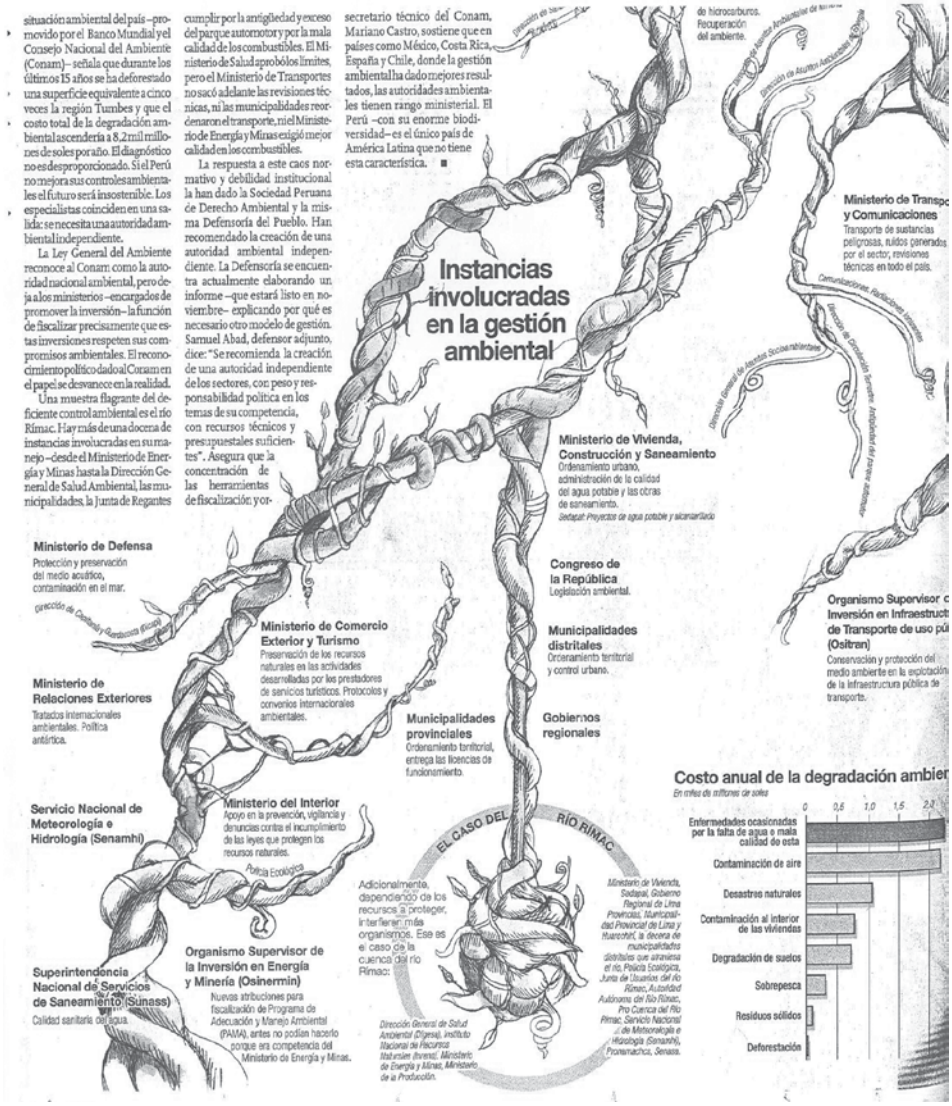


situación ambiental del país –promovido por el Banco Mundial y el Consejo Nacional del Ambiente (Conam)– señala que durante los últimos 15 años se ha deforestado una superficie equivalente a cinco veces la región Tumbes y que el costo total de la degradación ambiental ascendería a 8.2 mil millones de soles por año. El diagnóstico no es desproporcionado. Si el Perú no mejora sus controles ambientales el futuro será insostenible. Los especialistas coinciden en una salida: se necesita una autoridad ambiental independiente.

La Ley General del Ambiente reconoce al Conam como la autoridad nacional ambiental, pero deja a los ministerios –encargados de promover la inversión– la función de fiscalizar precisamente que estas inversiones respeten sus compromisos ambientales. El reconocimiento político dado al Conam en el papel se desvanece en la realidad.

Una muestra flagrante del deficiente control ambiental es el río Rímac. Hay más de una docena de instancias involucradas en su manejo –desde el Ministerio de Energía y Minas hasta la Dirección General de Salud Ambiental, las municipalidades, la Junta de Regantes cumplir por la antigüedad y exceso del parque automotor y por la mala calidad de los combustibles. El Ministerio de Salud aprobó los límites, pero el Ministerio de Transportes no sacó adelante las revisiones técnicas, ni las municipalidades reordenaron el transporte, ni el Ministerio de Energía y Minas exigió mejor calidad en los combustibles.

La respuesta a este caos normativo y debilidad institucional la han dado la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y la misma Defensoría del Pueblo. Han recomendado la creación de una autoridad ambiental independiente. La Defensoría se encuentra actualmente elaborando un informe –que estará listo en noviembre– explicando por qué es necesario otro modelo de gestión. Samuel Abad, defensor adjunto, dice: "Se recomienda la creación de una autoridad independiente de los sectores, con peso y responsabilidad política en los temas de su competencia, con recursos técnicos y presupuestales suficientes". Asegura que la concentración de las herramientas de fiscalización; y por secretario técnico del Conam, Mariano Castro, sostiene que en países como México, Costa Rica, España y Chile, donde la gestión ambiental ha dado mejores resultados, las autoridades ambientales tienen rango ministerial. El Perú –con su enorme biodiversidad– es el único país de América Latina que no tiene esta característica. ■



ANEXO 2

Nota periodística sobre rechazo del gobierno a la creación de la nueva autoridad ambiental

Perú21.PE

Miércoles 26 de septiembre del 2012 | 19°

BUSCAR

Portada Actualidad Política Deportes Brasil 2014 Economía Mundo Vida.21 Espectáculos Mis Finanzas Chica.21 Blogs Reportuit Clasificados Impresa

Además: Emprendedores ■ Tecnología ■ Entrevistas ■ Cartelera ■ Videojuegos

Temas del Día: Indulto a Fujimori | Asesinato de Ruth Thalía | Fallo Villa Stein | Caso Fefer | Gregorio Santos | Descentralizado | Selección peruana

Rechazan crear nueva autoridad ambiental

2006/10/25

Compartir

Like 0 Twittear 0 +1 0

De acuerdo con el ministro de Energía y Minas, Juan Valdivia, no es necesario crear una nueva autoridad ambiental, tal como propuso la Defensoría del Pueblo. "Ya tenemos Osinerg, Conam, Inrena y Digesa. Lo que hay que hacer es cumplir con las leyes", refirió. Además, recordó que su despacho ha planteado que Osinerg -actualmente supervisor del sector de hidrocarburos y eléctrico- se encargue también de la fiscalización de las operaciones mineras, de manera que "el ministerio no sea juez y parte en los temas que trata". "El Estado no ha estado presente en los conflictos ni en la solución de estos. No es un problema de los organismos sino de las personas que no cumplen con sus obligaciones. Habrá que investigar allí, pues en el pasado sí ha habido mucha deficiencia", indicó. CORTO ALCANCE. En respuesta, Carlos Alza, adjunto para servicios públicos y medio ambiente de la Defensoría del Pueblo, explicó que la propuesta surge porque la institucionalidad ambiental es "muy débil, tiene una escasa visibilidad y un reducido peso político". Precisó que existen demasiados organismos de control del medio ambiente además de las oficinas especializadas en cada ministerio. "Hay muchas instituciones y están muy dispersas; hasta podrían tomar posiciones contradictorias, lo que genera una debilidad. Por ello, planteamos una autoridad ambiental nacional que se construya sobre las bases del Conam", propuso en diálogo con Perú.21. Además, Alza consideró poco eficaz encargarle las funciones de fiscalización a Osinerg, pues "existe el principio de que cuando una organización tiene muchas funciones pierde la efectividad en sus decisiones". MITIGAR PASIVOS. En otro momento, Valdivia reconoció que los problemas ambientales abarcan varias zonas del país, e informó que se ha creado un fondo de fideicomiso para iniciar, por parte del Estado, la remediación de los pasivos. "También se anularán las concesiones de las empresas privadas que no cumplan con mitigar sus obligaciones ambientales", afirmó. En los últimos días, nativos achuares tomaron los pozos petroleros que explota la argentina Pluspetrol denunciando que contaminaba las aguas del río Corrientes (Loreto). Luego de varios días de negociación se logró un acuerdo. No obstante, Valdivia advirtió que no se aceptará la posición de los indígenas de no permitir nuevas concesiones en sus zonas, y recordó que ciertas operaciones no pueden iniciarse si no tienen autorización de la población.

Like 0 Twittear 0 +1 0

Tenemos un regalo para cada ocasión

iQuiero.com Tu tienda de regalos

ANEXO 3

Presidente Alan García anunció la creación del Ministerio del Ambiente

2 LA REPÚBLICA VIERNES 21/12/2007

Política

EXTRAÑA A WAGNER
"Las reformas en Defensa llegaron a su fin, no eran una política de gobierno sino del ministro Wagner". –FERNANDO ROSPIGLIOSI, ANALISTA.

AYER JURAMENTÓ A LOS SEIS NUEVOS MINISTROS

García anunció la creación del Ministerio del Medio Ambiente

• Presidente dijo que nuevo portafolio se constituirá a través de una ley o haciendo uso de las facultades delegadas para implementar TLC.

Inés Flores

El presidente Alan García utilizó la ceremonia de juramentación de los nuevos ministros para hacer un balance de los 17 meses de su gobierno y anunciar la creación del Ministerio del Medio Ambiente.

Con este nuevo portafolio se pretende, según señaló el mandatario, "garantizar al mundo que el Perú va a mantener sus compromisos". Reconoció que el medio ambiente se ha convertido en uno de los grandes temas del presente y del futuro.

García señaló que para crear dicho Ministerio el Ejecutivo puede hacer uso de las facultades que le delegó el Congreso para legislar con el fin de poner al Estado acorde con los tratados internacionales o también mediante la presentación de un proyecto de ley al Congreso de la República. El objetivo es desarrollar una unidad de criterio porque en este momento el tema se ve desde instancias dispersas y dependencias de Ministerios.

FIEL A SU IDEOLOGÍA

El jefe del Estado señaló que la renovación parcial del gabinete era una ocasión "para hacer una reafirmación de los objetivos que se proponen su gobierno, fiel a sus definiciones ideológicas y programáticas".

Al mencionar los logros y metas de su gobierno, indicó que cada día se asfaltan tres kilómetros de carreteras en el país, y que además de la Interoceánica el objetivo es llegar a los 2 mil kilómetros nuevos de vías de enlace. Ofreció redoblar las inspecciones laborales y fortalecer la presencia del Estado para hacer que se cumplan los derechos.

Agradeció el esfuerzo de los ministros salientes Allan Wagner, María Zavala, Virginia Borra y Carlos Vallejos, quienes estuvieron presentes en la ceremonia de juramentación de sus sucesores: Ántero Flores-Aráoz en Defensa, Rosario Fernández en Justicia, Susana Pinilla en el despacho de la Mujer, Mario Pasco en Trabajo, Hernán Garrido-Lecca en Salud y Enrique Cornejo en Transportes y Comunicaciones.

SIN CARNET PARTIDARIO

No faltaron los puyazos. El presidente García expresó que este es el gobierno de todos los peruanos. "Redistribuir con equidad, con empleo decente y sin pedir carnet partidario, es el objetivo central de nuestro gobierno", anotó.

Agregó: "Que quede claro ante los peruanos que este es un gobierno sin carnet ni coloración partidaria en sus preferencias de trabajo. Trabajamos para todos, especialmente para los más pobres, a los que hay que dedicar mayor atención. Que nuestros programas sociales y trabajos de redistribución no tienen ninguna preferencia ni la tendrán jamás mientras yo esté como jefe del gobierno".

La frase fue interpretada de inmediato como una nueva rectificación pública al premier Jorge del Castillo, quien el domingo último, en una ceremonia en Lurín, ha de privilegiar a los distritos q votaron por el Partido Aprista.

Noobstante, Del Castillo fue u de los más ovacionados por los r litantes apristas que colmaro Salón Dorado de Palacio de Gob no. El Apra tuvo a un invitado pecial: el líder histórico Arma Villanueva del Campo.

JAIR RAMÍREZ, LA REPÚBLICA

REMOZADO. Nuevos ministros de Trabajo, Justicia, Defensa, Salud, Mujer y Vivienda reciben el saludo de los asistentes a la ceremonia de juramentación en Palacio

JAIR RAMÍREZ, LA REPÚBLICA

PAÑUELO BLANCO. Garrido se emocionó y recordó su militancia aprista.

Curiosos juramentos

1 La emoción de los ministros apristas al momento de prestar juramento ante el presidente Alan García hizo que asumieran compromisos que ellos mismos no saben si pueden cumplir. Enrique Cornejo juró "por Dios, por los más pobres y por la justicia social", al sumir la cartera de Vivienda y Construcción. Susana Pinilla juró "por Dios y por los excluidos".

2 Hernán Garrido-Lecca, quien se puso al frente del Ministerio de Salud, además de jurar "por Dios y por la memoria de Víctor Raúl Haya de la Torre", al término del acto sacó un pañuelo blanco, símbolo aprista, y lo mostró al público en un corto paseo por el recinto mientras sus colegas de Gabinete lo aplaudían.

ANEXO 4

Nota de Prensa de la Defensoría del Pueblo

DEFENSORIA DEL PUEBLO SALUDA Y RESPALDA INICIATIVA DE CREAR UN MINISTERIO PARA EL MEDIO AMBIENTE

Ante anuncio presidencial

Nota de PrensaN°214/OCII/DP/2007

Propuesta de creación de una autoridad ambiental fue realizada por la Defensoría del Pueblo en abril del 2007

La Defensoría del Pueblo felicita y respalda la decisión gubernamental, anunciada por el presidente Alan García Pérez, el día de hoy en Palacio de Gobierno, de crear un Ministerio del Medio Ambiente que se convierta en el ente rector del tema y genere consenso y respeto a las normas de protección del medio ambiente en la ciudadanía, los inversionistas, las autoridades nacionales e internacionales, así corno las entidades mundiales de financiamiento.

En abril de este año la Defensoría del Pueblo presentó el Informe Extraordinario: "Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú" en el que se analizan las causas, tendencias y consecuencias de la conflictividad social alrededor de las actividades extractivas. En este documento se identificó como la principal causa de estos enfrentamientos la desconfianza de la población y comunidades campesinas y nativas, en la capacidad del Estado peruano de garantizar sus derechos a la salud y a un medio ambiente adecuado. Es por eso que la primera y principal recomendación de este Informe fue:

"Reformar y fortalecer la institucíonalidad ambiental, mediante la creación de una autoridad ambiental independiente de los sectores, con peso y responsabilidad política en los temas de su competencia, con recursos técnicos y presupuéstalas suficientes y que lídere el proceso de descentralización de la gestión ambiental." (pág. 99)

El principal reto de este Ministerio del Medio Ambiente será, por lo tanto, generar esa confianza que hoy no existe, sobre la base de un trabajo técnico, profesional e independiente. La garantía de la defensa de los derechos medioambientales que esta institución debe brindar a la ciudadanía tiene como pilar fundamental su autonomía, criterio técnico y especialización. Para la Defensoría del Pueblo estos deben ser los componentes esenciales que debe tener una autoridad ambiental como la propuesta.

Lima, 20 de diciembre del 2007

Publicado por Sandro Chavez en 14:37

Bibliografía

Barrios Napurí, Carlos (ed.)
2008 *El desarrollo empresarial desde la perspectiva local*. Málaga: Grupo EUMEDNET-Universidad de Málaga. <http://www.eumed.net/libros/2008b/403/index.htm>.

Caretas
2006 Edición del 11 de marzo.
2007 Edición del 20 de diciembre.

Charpentier, Silvia e Hidalgo, Jessica.
1999 *Las políticas ambientales en el Perú*. Lima: Agenda Perú.

Defensoría del Pueblo
2005a *Reporte Mensual de Conflictos Sociales de Marzo*.
2005b *Ante todo el diálogo. Defensoría del Pueblo, conflictos sociales y políticos.* Lima: Defensoría del Pueblo. Consulta: 4 de octubre de 2013 <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2005/conflictos_2005.pdf>.
2006a *Reporte Mensual de Conflictos Sociales de Marzo*.
2006b "El Proyecto de Camisea y sus efectos en los derechos de las personas, Lima". *Informe Defensorial Nº 103.*
2006c *Informe Anual*, Lima
2007a *Reporte Mensual de Conflictos Sociales de Marzo*.
2007b *Informe Extraordinario: Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*.

DESCO - Grupo Propuesta Ciudadana Revenue Watch Institute
2008 *Industrias extractivas: tendencias regionales.* Análisis quincenal: 5 al 18 de mayo.

Dongo, Mayte
2010 *La fijación de la agenda. Análisis de El Comercio y de los Sondeos de Apoyo sobre el TLC con EE.UU, de octubre de 2005 a junio 2006.* Tesis para optar por el grado de Licenciada en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

Goodland, Robert.
2003 *Peru: Camisea Natural Gas Project: Independent Assessment of the Environmental and Social Priorities*. Informe preparado por WWF. CI, Nature Conservancy y el Instituto Smitsoniano.

Inchaústegui, Juan
2009 "La historia que no fue. Si el gas de Camisea se explotaba en 1986". *Perú Económico.* Consultado el 2 de octubre de 2013. <http://perueconomico.com/ediciones/39-2009-nov/articulos/448-si-el-gas-de-camisea-se-explotaba>.

La República
2003 Diario del 01 de septiembre.
2006 Diario del 02 de marzo.
2007 Diario del 01 de junio.

Maughan, J.
2003 *Informe Técnico: Camisea Natural Gas Project Environmental Evaluation*. 28 de junio.

Peirano Torriani, Giofianni
2011 *La Coherencia de la Política Ambiental Peruana: las implicancias del Proyecto Gasífero Camisea en la creación del Ministerio del Ambiente*. Tesis para optar por el grado de Magíster en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pulgar-Vidal, Manuel
1995 "Institucionalidad Ambiental en el Perú". *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Segundo Seminario Regional de Derecho Ambiental: Programa de capacitación en derecho y política ambiental.* Lima.

Ley Nº 1220. Legislación sobre terrenos de montaña.

Decreto Ley 17752. Ley General de Aguas.

Decreto Ley 17505. Ley General de Salud.

Ley 17532. Ley de Creación de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales.

Proyecto de Ley Nº 505. Creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Renovables.

Ley Nº 23996. Declárese de interés nacional aprobar el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

Decreto Legislativo Nº 354. Creación del Consejo Nacional de Protección del Medio Ambiente para la Salud- CONAPMAS.

Decreto Legislativo Nº 613. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

Decreto Ley 25902. Creación del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA.

Decreto Supremo Nº 005-2003-EF. Autorización de Préstamos entre BID y Gobierno Peruano.

Ley Nº 26410. Creación del Consejo Nacional del Ambiente –CONAM.

CASO

IV

Crónica de un Conflicto anunciado

El caso del conflicto social en Bagua (5 y 6 de junio de 2009)

Sumilla: *Los acontecimientos que se suscitaron el 5 de junio de 2009 en el poblado amazónico de Bagua presentan una serie de antecedentes, decisiones y estrategias adoptadas por parte del Estado y a una serie de actores políticos que hacen que su estudio sea particularmente interesante. Nos encontramos frente a un suceso que cambia la manera de entender y manejar los conflictos sociales en la política nacional.*

Palabras clave: *Toma de decisiones, conflicto social, pueblos indígenas, resolución de conflictos.*

Diego Salazar Morales, Kervin Manco Ponciano,
Tracy Prieto Barragán y Carlos Alza Barco*

* Elaborado en el marco del Proyecto No. 70242.2079 titulado "Elaboración de Estudios de Casos como Material de Enseñanza sobre políticas públicas y gestión pública en pre y postgrado", financiado por el Vicerrectorado de Investigaciones de la PUCP, en el marco del Concurso de Proyectos de investigación básica aplicada 2012.

1. Todos los caminos llevan a Bagua.
2. Los Decretos Legislativos.
3. Las negociaciones.
4. La Curva del Diablo.

1. Todos los caminos llevan a Bagua

Hacia enero de 2006 la región Amazonas tenía problemas por las concesiones petroleras superpuestas con la Reserva Natural de Santiago Comaina, en la provincia de Condorcanqui, lo que afectaría a las comunidades nativas de los alrededores. La Empresa Hocol S.A. intentaba conseguir la concesión del lote 116 ubicado en la Provincia de Condorcanqui, donde se encuentran las comunidades nativas Wampis y Aguajún.

Esta situación se configura como parte de un proceso mayor. El 12 de diciembre del año 2006, Perupetro había suscrito un Contrato de Licencia para la Explotación y Exploración de Hidrocarburos por parte de Perú Hocol S.A.C.[1] en el lote 116, zona que se encontraba superpuesta a la reserva natural de Santiago Comaina. En enero del año siguiente, Perupetro había convocado a licitación pública 19 lotes de hidrocarburos en una oferta pública nacional e internacional. De los 19 lotes en oferta pública, 6 se superponían con reservas territoriales para pueblos indígenas aislados (Gamboa Balbín 2008).

Las organizaciones alrededor del Cenepa, como ODECOAC (Organización Indígena de Desarrollo de las Comunidades de Alto Comaina) y ODECOFROC (Organización de Comunidades Fronterizas del Cenepa), solicitaron audiencias directas con representantes del Estado para canalizar sus demandas. AIDESEP, con Alberto Pizango a la cabeza, se unió a las demandas de las comunidades en dicha zona (Congreso de la República 2010).

Al poco tiempo, cerca de treinta comunidades suscribieron el *Pronunciamiento sobre la superposición de lotes de hidrocarburos con reservas territoriales y áreas naturales protegidas* (La República 2007).

Mientras tanto, en Lima, el 28 de diciembre de 2006, el Poder Ejecutivo propuso al Congreso de la República el Proyecto de Ley Nº 840/2006–PE, en el que se planteaba un cambio en el régimen de las tierras forestales sin cobertura boscosa o eriaza, para promover la participación de determinados agentes —con capacidad de inversión— en actividades de reforestación luego de adquirirlas en propiedad vía "adjudicación en venta" (Congreso de la República 2010: 39), previo compromiso de inversión.[2] Se trata entonces de estabilidad para

[1] Decreto Supremo N° 066-2006-EM (PERUPETRO 2006).

[2] Además, este proyecto de ley proponía modificar los artículos 2º, 7º, la Primera y Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 28852, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería, referente a adjudicaciones en venta para reforestación y agroforestería con compromisos de inversión privada y coordinación institucional (Congreso de la República 2010).

los inversionistas sin regulación o control de los recursos forestales (Congreso de la República 2006). Este proyecto fue cuestionado por diversas organizaciones sociales, como la Organización Regional de AIDESEP de Ucayali (ORAU), la Organización Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte (ORPIAN) y la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD). Las referidas organizaciones consideraron que dicho proyecto implicaba un incentivo a la deforestación de los bosques primarios de la Amazonía.

Al año siguiente, el Poder Ejecutivo (Congreso de la República 2010) planteó tres Proyectos de Ley adicionales: el 1770-2007-PE (22.Oct.2007), el 1900/2007-CR (22.Nov.2007) y el 1992/2007-PE (19.Dic.2007).

El objetivo del primer proyecto de ley era establecer un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, comunidades campesinas y comunidades nativas. Tal proyecto de ley fue presentado ante la Comisión Agraria y la Comisión de Vivienda y Construcción. En el primer caso, obtuvo un dictamen negativo por unanimidad el 10 de diciembre de 2008; instituciones como La Defensoría del Pueblo, la Confederación Campesina del Perú, AIDESEP, CONACAMI, habían hecho explícitas sus preocupaciones sobre el mencionado proyecto ante dicha comisión (Congreso de la República 2010: 121).

El segundo Proyecto de Ley (1992/2007-PE) proponía la modificación de la Ley N° 26505, Ley de inversión privada en las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. De similar forma que el anterior, el 15 de abril de 2008, este proyecto obtuvo un dictamen negativo en mayoría en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Algunas organizaciones también se habían pronunciado en contra de este proyecto, haciendo llegar cartas de preocupación a los encargados de dichas comisiones, tal es el caso de la Federación Agraria de Ayacucho, CONACAMI, Confederación Campesina del Perú, la Confederación Nacional Agraria, la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e instituciones agrarias del Perú-Coordinadora Rural, entre otras (Congreso de la República 2010: 111).

De forma casi paralela a este suceso, algunas negociaciones se daban en la zona de Santiago Comaina, unos kilómetros al norte de Bagua, en lo que sería el Parque Nacional Igchikat Muja y la Reserva Natural Comunal Tuta Nain. Hacia setiembre de 2006, lo que inicialmente había sido un exitoso proceso de creación se convirtió en un conflicto social.[3] En una reunión llevada a cado

[3] Cabe señalar que, curiosamente, este proceso alrededor de la Cordillera del Condor que implicaba la creación del Parque Nacional Ichigkat Muja y la Reserva Natural Comunal Tuta Nain

el 17 de febrero de 2006, que había sido organizada por la Presidencia del Consejo de Ministros con el objeto de promover la minería en la Cordillera del Cóndor, se reveló que los Ministros reunidos —entre ellos: el Ministro de Energía y Minas, Ministro de Agricultura, Director General de Minería, representantes del Ministerio del Relaciones Exteriores y Ministerio de Defensa— apelaron a la disposición de reducir el área protegida destinada al Parque Nacional Ichigkat Muja y la Reserva Natural Comunal Tuta Nain con el objetivo de fomentar el desarrollo minero (Congreso de la República 2010: 143).

El 22 de marzo de 2007, un año después de la reunión del 17 de febrero, y luego de la creación de un "Grupo de Trabajo Intersectorial para Tratar las Incursiones de Mineros Ecuatorianos y la Explotación Minera Ilegal de la Cordillera del Cóndor", el INRENA presentó una propuesta de reducción (ante dicho Grupo) de lo que sería el Parque (Congreso de la República 2010). Es así que el 10 de Agosto de 2007, mediante el Decreto Supremo 023-2007-AG, se modificó el área de la zona reservada Parque Nacional Ichigkat-Muja, dejando de lado el área donde se concentraban las propiedades de la minera Afrodita y Carlos Ballón Barraza (Congreso de la República 2010: 146-150).

Ante ello, las comunidades Wampis-Awajun se manifestaron en contra de las actividades de exploración y explotación. El 20 de junio de 2007, las comunidades mencionadas elevaron una carta de reclamo al Presidente García y su Primer Ministro, Jorge del Castillo, por las medidas que se estaban tomando; en particular, las referidas a las actividades de exploración petrolera del lote 116. En dicha carta, ochenta y cinco Apus, que representaban a cincuenta y cinco comunidades, declaran:

> El Pueblo Wampis expresa su oposición de luchar ofrendando sus vidas para defender sus territorios y los recursos naturales que son medios de vida de las presentes y futuras generaciones en la cual se desarrollan nuestro pueblo, así con la finalidad de encontrar alternativas de desarrollo comunitario de acuerdo a la cosmovisión indígena Wampis territorios y los recursos naturales que son medios de vida de las presentes y futuras generaciones en la cual se desarrollan nuestro pueblo, así con la finalidad de encontrar alternativas de desarrollo comunitario de acuerdo a la cosmovisión indígena Wampis. (SERVINDI 2007)

el año 2004, había sido un buen ejemplo de la aplicación de la consulta previa, entre los años 2002 y 2004. Así, el 2004, el expediente técnico fue aprobado y presentado el 18 de noviembre por al INRENA. Pero sería en el año 2005 que empezarían los problemas. AIDESEP había realizado una primera queja en contra del jefe de la zona Reservada de Santiago Comaina por obstaculizar el proceso de expansión de las comunidades colindantes de Belén y Guyabal (Congreso de la República 2010: 136).

De similar manera, AIDESEP, el 10 de julio de 2007, realizó un plantón en las afueras de Perupetro, en defensa de la vida y en contra de la subasta de lotes de hidrocarburos en zonas de reserva superpuesta en territorios de indígenas en aislamiento.

El Presidente Alan García, que se había mostrado favorable a la minería, publica el primero de sus artículos, "El síndrome del Perro del Hortelano", el 28 de octubre de 2007, en el que habla sobre las tierras eriazas y no aprovechadas y que eventualmente podrían crear riqueza (García 2007). Este artículo generaría una airada respuesta de parte de AIDESEP, que respondería recién en noviembre del mismo año denunciando la demagogia que suponía que el "Estado peruano firma promesas bonitas que con la otra mano borra […]". AIDESEP afirmaba:

> Hay algo que en nuestras comunidades que nuestros ancestros por siglos nos han trasmitido y tiene mucha importancia para la vida en la selva y es el compromiso personal asumido y el respeto a cada uno de los comuneros que lo conforman. (AIDESEP 2007)

Cabe señalar que un par de meses antes, el 14 de setiembre de 2007, el Estado Peruano había suscrito la Declaración de los Derechos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas. Para esa misma fecha, el Presidente García publicaría el segundo de sus artículos: "Receta para acabar con el perro del hortelano".

El 12 de diciembre de 2007, el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de ley de delegación de facultades con el propósito de implementar el TLC con Estados Unidos. No obstante las dudas de algunos congresistas, el 18 de diciembre de 2007, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 29157: Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, y con el apoyo de la competitividad económica para su aprovechamiento. Con este marco se delegó la facultad de legislar al Poder Ejecutivo por un lapso de ciento ochenta días, con la finalidad de emitir decretos legislativos para la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, también conocido como el TLC (Congreso de la República del Perú 2007).

2. Los decretos legislativos

En virtud de dicha delegación, el Poder Ejecutivo promulgó una serie de decretos legislativos. Los más cuestionados fueron, primero, el Decreto Legislativo 1064: Decreto legislativo que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento

de las tierras de uso agrario, que en sus artículos 5 y 6 reconocía la propiedad habitada de las comunidades indígenas, mas no aquellas que por derecho les correspondía. En ese sentido, se sostenía la intención de normar el uso de tierras con protecciones jurídicas a favor de terceros. El segundo punto cuestionado fue el Decreto Legislativo 1090: Decreto legislativo que aprueba la ley forestal y de fauna silvestre, en el que se menciona los mecanismos de aprovechamiento de la propiedad y los recursos naturales contenidos en el D.L. 1064. De similar forma ocurrió con los Decretos 1015, 1073, 994, 1020 y 1081.

Cuadro N° 01
Decretos legislativos que afectaban a los pueblos indígenas

Decreto Legislativo	Disposiciones
1015 y 1073	Donde se modifica el artículo 10 de la Ley 26505 y se uniformiza para las comunidades de la Costa, Sierra y Selva la adquisición de propiedad indígena por parte de terceros con el requerimiento del voto de no menos del 50% de miembros asistentes a Asamblea. En el Decreto Supremo 1073, se modificó el requerimiento de voto del 50% de los asistentes, al 50% de los posesionarios de tierras. También se deroga el artículo 11 de la misma Ley donde se establecía que para realizar cualquier actividad económica en tierras comunales de la Sierra y la Selva, se requerirá el Acuerdo de la Asamblea General con no menos de las dos terceras partes del voto de toda la comunidad.
994	Promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola en tierras "eriazas".[5]
1020	Referida a la promoción de la organización de productores agrarios. Según AIDESEP, favorece la venta de tierras[6] de los pequeños productores para construir unidades productivas sostenibles mayores a las 20 hectáreas (Alvarado 2009).
1081	Referida a la creación del Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Y que, según la Comisión de los Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso, contravenía el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT al "no tener en cuenta la protección especial a la que tienen derecho los pueblos indígenas en relación a los recursos naturales que se encuentran en sus territorios".[7]

Fuente: Elaboración propia.

[4] Decreto Legislativo N° 994. (Congreso de la República s.f.b).

[5] Mencionado el "Pronunciamiento de AIDESEP" (Agroforum 2009).

[6] Ver el *Informe Legal sobre Decretos Legislativos 1090, 1064, 1080, 1081 y 1089*. Elaborado por la Comisión Consultiva de los Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología (2008).

Es importante resaltar que, dentro de los Decretos Legislativos promulgados, muchos de ellos tuvieron como base fundamental los proyectos de Ley presentados entre los años 2006 y 2007, y que aún no estaban a nivel de dictamen, ni mucho menos discutidos. En palabras de la Ex Ministra Aráoz:

> […] hemos tomado varias de las normas que el Ejecutivo envió al Congreso y que, me imagino, por el propio proceso no tuvieron avances, algunas de ellas estaban a nivel de pre dictamen, en 17 oportunidades revisadas y no aprobadas ni discutidas o posteriormente en cuarto intermedio, y nosotros sentíamos que eran prioritarias. Y por eso retomamos esas normas y las comenzamos a ejecutar. (Congreso de la República 2010: 121)

Tal fue el caso del Decreto Legislativo 1015 basado en el Proyecto de Ley 1992/2007-PE, y el Decreto Legislativo 1089 fundamentado en el Proyecto de Ley 1770/2007-PE.

Frente a estas acciones, las comunidades de la Amazonía respondieron con la convocatoria a la Primera Cumbre Amazónica del 19 de febrero de 2008, en donde los líderes indígenas de Loreto, Amazonas, Pasco, San Martín, Huánuco y Ucayali llamaron a un paro nacional de los pueblos indígenas los días 17 y 18 de marzo contra el denominado "Proyecto de Ley de la Selva".

En esos días la protesta terminó con el bloqueo de carreteras entre Satipo y Pichanaki en Junín, con un saldo de veinte heridos. En la región Amazonas, la Comisión Especial de Unificación de las Organizaciones de Base Indígenas por la Defensa Territorial del Condorcanqui hizo un pronunciamiento, en el que señalaba que Perupetro y Hocol-S.A.C. estaban violando los derechos de los pueblos indígenas contenidos en el Convenio 169 de la OIT. Además, afirmaba que el lote 116 destinado a exploración y explotación se sobreponía con la Reserva Natural de Santiago Comaina y rechazaron el Decreto Supremo N° 012-2008-EM, donde se aprobó un reglamento de participación ciudadana (Congreso de la República 2010: 43). Un pedido adicional radicaba en el cese de los intentos de aprobación del Proyecto de Ley 1992-2007 (que posteriormente daría vida al Decreto Legislativo 1015) y el Proyecto de Ley 840.

No obstante todas las peticiones, las protestas realizadas a nivel nacional y el informe presentado por la Defensoría del Pueblo,[7] el Poder Ejecutivo decidió publicar el Decreto Legislativo N° 1015, teniendo como base el Proyecto

[7] El *Informe, N°016-2008-ASPMA-PCN, Comentarios de la Defensoría del Pueblo sobre los proyectos de Ley: tierras, predios rurales, comunidades campesinas y nativas. Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas* (del 19 de mayo de 2008), analiza los Proyectos de Ley 1900-2007-PE, 1992-2007-PE y 1770-2007-PE y señala que dichos Proyectos

de Ley 1992-2007-PE observado por la Defensoría del Pueblo y censurado por las comunidades nativas.

En respuesta, las comunidades indígenas denunciaron al Estado Peruano ante el Relator por Pueblos Indígenas de la ONU, James Anaya. Mientras que en el Poder Ejecutivo se daba curso a los proyectos de ley que aún no habían sido promulgados. Es así que el 27 de junio de 2008 el Ejecutivo promulgó el Decreto Legislativo N° 1073, y al día siguiente promulgaron treinta y cuatro Decretos Legislativos más, completando, hasta la fecha, un total de noventa y nueve.

Ante dicha situación, Alberto Pizango, líder de AIDESEP, llamó a una movilización nacional el 9 de agosto de 2008. Ese mismo día, manifestantes matsigengas quemaron el local del Gobierno Regional de Madre de Dios. Se bloquearon embarcaciones fluviales de la empresa PlusPetrol, se tomó la central hidroeléctrica de Aramago de la estación N° 5 de PetroPerú, y se tomó la estación N° 6 Oleoducto nor-oriente peruano (con cerca de seiscientos indígenas involucrados). AIDESEP envió una carta al entonces Presidente del Consejo de Ministros exigiendo: 1) la derogación de los Decretos Legislativos 1015 y 1073 (modificatoria del primero); 2) la restitución del carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de los territorios indígenas tal como los suscribe la constitución de 1979, y 3) el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y el cumplimiento de los demás puntos de demanda de los movimientos indígenas en el país.

Pizango afirmaba que el problema era el viejo paradigma según el cual el Gobierno señala que hay poblaciones superiores e inferiores; donde las comunidades de la selva llevan la peor parte. Señalaba que la única estrategia que tenían los pueblos de la Amazonía era la de buscar el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, toda vez que en dicho documento se señala el derecho que tienen los pueblos indígenas a la consulta cuando sus territorios son explotados. Al ser el Estado Peruano un firmante de dicho tratado, debió cumplirlo. En ese sentido, Pizango reafirmaba que los pueblos originarios tenían el único objetivo de proteger las derogatorias de los decretos legislativos ya mencionados y con ello cuidar el patrimonio y los recursos de la Amazonía.

"inducían diversos elementos potencialmente perjudiciales poniéndose en riesgo los derechos de la propiedad a la identidad cultural y el derecho a consulta de las comunidades nativas y campesinas" Defensoría del Pueblo (2008a: 28).

Por otro lado, la 66° Asamblea Wambisa-Aguaruna (CAH) se pronunciaba a través de un memorial dirigido al Presidente de la República donde exigía la derogatoria del Decreto Legislativo 1015 (30 de junio de 2008).

El conflicto de Bagua había empezado.

3. Las negociaciones

Tres días después de los sucesos del 9 de agosto se instaló la primera mesa de negociación. El recientemente designado Ministro del Ambiente y novel político Antonio Brack fue designado para representar al Gobierno frente a un experimentado Alberto Pizango.

En dicha mesa de negociación, Antonio Brack fue a exponer la posición del Gobierno. En palabras de Pizango: "El Ministro Brack solo vino a mecernos. No vamos a llegar a nada conversando con una persona que dice solo vino a exponer la posición del gobierno y no escuchar propuestas" (La Primera 2008). En la misma tónica, otro de los representantes de la comunidad nativa, Marcial Mubarra, de la Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas, afirmaba que de no derogarse los decretos legislativos mencionados, las vías de acceso 5 y 6 de Petroperú permanecerían bloqueadas.

Así, el fracaso de negociación con el Poder Ejecutivo, con Brack a la cabeza, dejaba a un Pizango victorioso. Ante ello, el Gobierno, con fecha 18 de agosto de 2008, emitió el Decreto Supremo N° 058-2008-PCM, según el cual se declaraba en Estado de Emergencia a las provincias de Bagua y Utcubamba en Amazonas, Datem del Marañon en Loreto, y Echarate en Cusco. Al día siguiente, el 19 de agosto, Alberto Pizango dirigió una carta al Primer Ministro Jorge del Castillo con una serie de demandas de las *organizaciones de pueblos indígenas a nivel nacional,* señalando que había sido invitado a dialogar con el Presidente del Congreso y el Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (Congreso de la República 2010: 47). Ya en la negociación en el Congreso de la República se firmó el Acta de Acuerdo (2010: 156), en la que se estableció, entre los puntos más importantes:[8] 1) el levantamiento de las medidas de fuerza tomadas por las Comunidades Nativas, ese mismo día a las tres de la tarde; 2) el Presidente del Congreso convocaría a sesión al día siguiente donde se evaluaría el Dictamen (el cual era negativo) sobre el Proyecto de Ley N° 2240 que derogaba los Decretos Legislativos 1015 y 1073; 3)

[8] Consultar en Vigil (2008a) el video "El Pleno decidirá-Lima".

la modificación del Reglamento del Congreso de la República con el propósito de incorporar el proceso de consulta establecido en el Convenio 169 de la OIT. Finalmente, le tocaba el turno al Congreso de la República para derogar el Decreto Supremo N° 058-2008-PCM que declaraba en estado de emergencia diversas zonas del país.[9]

Fue el mismo Presidente del Congreso de la República, Javier Velásquez Quesquén, quien había manifestado la necesidad de debatir y dispensar tan urgente asunto el día siguiente, el 22 de agosto: "Yo les pido comprensión colegas, y les pido que apoyen a dispensar y hacer este debate el viernes" (Congreso de la República 2010: 157). En efecto, llegado el viernes, se derogaron los Decretos Legislativos 1073 y 1015, votando todas las bancadas a favor de dicha medida, menos la del APRA. Dos días antes y previendo lo que ocurriría, el Presidente García tendría duras declaraciones con el Congreso, afirmando: "Se ha condenado a un siglo más de miseria a los campesinos" (ANDINA 2008).

Por otro lado, con los ánimos un tanto más calmados y a insistencia de AIDESEP, el Congreso de la República decidió crear la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la problemática indígena en tres dimensiones: 1) analizar la pertinencia de los decretos legislativos dados por el Ejecutivo; 2) promover la aplicación de la consulta previa en el Reglamento del Congreso; y 3) evaluar y recomendar políticas aplicables a los pueblos indígenas (Congreso de la República 2010: 156).

Una vez creada la Comisión, se reinició el diálogo entre las organizaciones indígenas: AIDESEP, con Pizango a la cabeza, y CONAP, representado por Oseas Barbarán. Pero Pizango se retiró de la mesa de diálogo alegando que la única entidad que representa a los pueblos indígenas es AIDESEP y que no participaría de las negociaciones con CONAP en la misma posición. La Comisión conformada empezó a trabajar con CONAP, dejando de lado la plataforma de AIDESEP, quien en noviembre de 2008 insertó en la agenda la petición de la derogatoria del Decreto Legislativo 1090. El 12 de noviembre se conformó una mesa de diálogo y días después, el 2 de diciembre, se *elaboró un informe* en el que se recomienda la derogación de los Decretos Legislativos 1064, 1080, 1081, 1089 y 1090 (Congreso de la República 2010: 51). El 19 de diciembre, dicho informe estaba ya aprobado y una moción para suspender la reglamentación de los Decretos Legislativos en mención había sido pedida

[9] Consultar el *Acta da acuerdo entre el Presidente del Congreso y los Representantes de los Pueblos Amazónicos Con participación de los señores congresistas de diferentes bancadas* en Vigil (2008b).

en el Congreso el 4 del mismo mes. No obstante dicha situación, y la mesa de diálogo instalada, la moción no logra pasar al pleno y los Decretos siguen reglamentándose (Congreso de la República 2010: 158).

Un mes después, la Ministra de Comercio Exterior y Turismo, junto con los Ministros de Agricultura, Salud y Ambiente presentó dos Proyectos de Ley, el 2958-2008-PE y el 2959-2008-PE, que modificaban el contenido de seis Decretos Legislativos brindados (1075, 1076, 1071, 1092, 1074, 1090), que en líneas generales preparan el terreno jurídico para la implementación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.[10] Cabe señalar que estos Proyectos de Ley, especialmente el 2958-2008-PE, carecían de dictamen previo, como los anteriores (Congreso de la República 2010: 158).

Durante el mes de noviembre de 2008 se realizaron una serie de asambleas de los pueblos Wampis y Awajún, donde iba tomando cuerpo la demanda inmediata de la implementación de la consulta previa y se decidió solicitar el diálogo con representantes de la Minera Afrodita, acerca de los territorios inicialmente destinados a la creación del Parque Nacional Ichigkat Muja y la Reserva Natural Comunal Tuta Nain. El 14 de diciembre, un memorial desde Mamayeque llegó a manos del nuevo Presidente del Consejo de Ministros, al Ministro de Relaciones Exteriores, al Ministro del Ambiente, al Ministro de Energía y Minas y al Presidente de INDEPA; dicho documento estaba firmado por sesenta y dos dirigentes y líderes asociados a ODECOFROC, donde se señalaba que se había venido llevando un proceso de consulta desde 1998 para la creación de un Parque Nacional en la Zona Reservada de Santiago Comaina y que el acuerdo que inicialmente había dado viabilidad al proceso no fue respetado y que, por el contrario, se favoreció la explotación petrolera y minera sin previo aviso a la población. Además, en tal misiva se hacía saber que la minera Dorado S.A.C., representada por el ingeniero Ballón, debía dar fin a sus operaciones en el plazo de cuarenta y ocho horas. Ante la radicalización de las medidas, la demanda pasó inmediatamente al Congreso de la República, donde fue atendida por el Congresista Alfonso Maslucán.

Volviendo a Lima, el Congreso de la República aprobaría la Ley 29317 que modificó la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (14 de enero de 2009). Ante ello, Alberto Pizango se manifestó en contra de dicha norma, afirmando que este decreto vulneraba el Convenio 169 de la OIT. Es así que el 22 de abril de 2009, en una mesa de diálogo que contaba con la participación de AIDESEP,

[10] Para mayor información se puede revisar el Diario de los Debates, la Primera Legislatura Ordinaria del 2008-Tomo III (El Peruano 2011).

se propuso que los pueblos indígenas y nativos queden excluidos de los alcances de los Decretos Legislativos, que recibiría una negativa por parte de Pizango. Asimismo, en dicha reunión de trabajo AIDESEP afirmó que la Ley N° 29317 dada por el Congreso no recogía las demandas de los pueblos indígenas (Congreso de la República 2010: 159).

AIDESEP convocó a un Congreso Extraordinario para el día 15 de abril y a una Movilización Indígena Nacional para el 9 de Abril de 2009. Ante dicha convocatoria, PetroPerú solicitó ayuda para resguardar sus estaciones, que en otras ocasiones habían sido tomadas por indígenas durante las protestas. En respuesta, recién el 8 de abril (un día antes de la movilización), la PCM, mediante oficio N° 667-2009-PCM-SC, señaló que el Gobierno se encontraba en una posición dialogante. A dicha carta, AIDESEP respondió que asistiría a la reunión pactada el día 16 de abril, luego del Congreso que llevaría a cabo; para ello, días antes, más organizaciones indígenas se iban sumando a AIDESEP, entre ellas las de Madre de Dios, ORPIAN, ARPI, SORPI ORAU, ORPIO. Cabe señalar que hasta el momento, la única entidad que estaba presente en la mesa de diálogo del Congreso era CONAP; para dialogar con AIDESEP se creó otra mesa de diálogo el 20 de Abril de 2009.

Luego del Congreso convocado por AIDESEP, ya el 17 del mismo mes, el Consejo Aguaruna y Huambisa, con Alexander Teets Wishu, opositor político de Pizango, solicitó reuniones extraordinarias para fiscalizar las acciones de AIDESEP, que entró en una crisis organizacional. Ante tal situación, sus exaliados, como ORPIAN-P, pidieron al Congreso de la República no tener reuniones con AIDESEP. No obstante, llegado el 20 de abril y con los problemas internos, los representantes de AIDESEP lograron los siguientes acuerdos: 1) se tomarían en cuenta las demandas de AIDESEP; 2) se trabajarían mesas de diálogo correctivas de las medidas que el Gobierno estaría tomando; 3) respecto a la ley de aguas, AIDESEP participaría conjuntamente con la Comisión; y 4) se conformaría una comisión nacional para atender la plataforma de AIDESEP (Congreso de la República 2010: 60). No obstante, tres días más tarde, AIDESEP decidió retirar a su asesor legal al no encontrar consenso en cuanto al Proyecto de Ley 3180 (Congreso de la República s.f.b), presentado por la bancada Fujimorista, en el que se proponía reubicar a los pueblos indígenas de las zonas de influencia de las actividades mineras. Por otro lado, la moción para discutir la suspensión de los Decretos Legislativos en controversia (presentada el 4 de diciembre de 2008), aún no pasaba al pleno pese a que el dictamen del 19 de diciembre de 2008 recomendaba la suspensión de los polémicos decretos.

A su vez, la Defensoría del Pueblo remitió al Congreso de la República el Informe N° 027–2008–DP/ASPMA.MA, en el que analizaba el Decreto Legislativo Nº 1090, atendiendo a la solicitud de Roger Najar Kokally, Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. El Informe concluía que el Decreto Legislativo N° 1090 podría generar actividades de deforestación y desprotección de múltiples recursos naturales. Ello por no existir una institucionalidad ambiental en temas forestales y la inexistencia de disposiciones legales que sostengan políticas de control y protección forestal (Defensoría del Pueblo 2008b: 14).

De forma paralela, las últimas semanas del mes de abril, las comunidades aledañas a las Estaciones 5 y 6 de PetroPerú sitiaron dichas instalaciones exigiendo que representantes del Gobierno atiendan *sus demandas*. El representante de ODECOFROC, Zebelio Kallap, hacia el 30 de abril de 2009, fortalecería sus protestas para la derogación de los *permisos brindados a minera Afrodita.* Mientras que en Lima, el congresista Alfonso Maslucán, mediante oficios, instó al Presidente del Congreso de la República pasar a debatir el Proyecto de Ley que derogaba los decretos fruto de controversia. Es más, el congresista citó el texto emitido por las comunidades de Bagua y el Cenepa:

> Vemos con impaciencia y mucha indignación, cómo ustedes, pese a ser tan claro nuestro pedido, […] se niegan a asumir su responsabilidad política con los pueblos indígenas que los eligieron, de derogar [los decretos], conforme [se] está reclamando en la plataforma de lucha de nuestra nacional AIDESEP. (Congreso de la República 2010: 64)

4. La curva del Diablo

De esta manera, ante la inacción del Congreso de la República, las medidas se radicalizaron: en Imaza, en la Estación 6 de PetroPerú, el presidente del Comité de Lucha Distrital advirtió a los policías establecidos en esa zona que no se desplacen "para no tomar otras medidas". La situación se agravó cada día más, y ante ello, y por las comunicaciones recibidas de parte de los trabajadores de las estaciones involucradas, el Gobierno decidió decretar el Estado de Emergencia en los distritos de Echarate y Kimbiri en la Convención, Cusco; Sepagua en Atalaya, Ucayali; Napo en Loreto; Imaza en Bagua, Amazonas; entre otros.[11] Para entonces se había producido la toma del puente

[11] Decreto Supremo 029-2009-PCM.

Corral Quemado, que luego sería recuperado por la policía el 10 de mayo. A su vez, el número de nativos establecidos en la Estación 6 de PetroPerú se incrementaba hasta llegar a mil.

Recién el 13 de mayo, el entonces Presidente del Consejo de Ministro, Yehude Simons, hizo llegar un oficio a Alberto Pizango, proponiendo la creación de una mesa de diálogo. Este no aceptó, replicando con una carta donde se advierte que de no derogar los decretos legislativos en controversia, "los pueblos indígenas se declararían en insurgencia". El 15 de mayo, Alberto Pizango hizo un llamado para que los pueblos indígenas se preparen para la insurgencia:

> Las 8 regiones de AIDESEP, el comité nacional de lucha, ha decidido por mandato expreso de ustedes preparase a declararse en insurgencia contra el gobierno de Alan García Pérez en los territorios indígenas amazónicos en conformidad con el art. 89 de la constitución del Estado, esto significa que nuestra leyes ancestrales pasarán a ser obligatorias, que en nuestros territorios consideraremos una afrenta a quienes quieran ingresar [...] La solución de estos problemas pasan por derogar los decretos legislativos, y aquí quiero que se entienda que no es un mero capricho, aquí hay argumentos suficientes, ¿por qué? Porque no se nos ha consultado. (Spdaorg 2009)

Sin embargo, por intervención de la Defensoría del Pueblo, Pizango había declarado retroceder en dicha medida. Diez días después y ante la inacción del Poder Ejecutivo, nuevamente la Defensoría del Pueblo exigió al Poder Ejecutivo establecer una mesa de diálogo, a la vez que remitió al Congreso el Informe de Adjuntía N° 011-2009-DP-AMASPPI-PPI titulado *El derecho a consulta de los pueblo indígenas.* El 20 de mayo se estableció otra mesa de diálogo entre AIDESEP y el Poder Ejecutivo.[12]

Mientras ello sucedía, la Ministra de Justicia, Rosario Fernández, daba órdenes al procurador de denunciar penalmente a Alberto Pizango por rebelión y sedición, así como a otros líderes indígenas, como Marcial Mudarra, Saúl Puerta Peña, Servando Puerta Peña, Daniel Marzano Campos y Teresita Adriana López. Con todo ello, el 25 de mayo, Yehude Simons insistió en que AIDESEP y CONAP presenten propuestas para la modificatoria de los Decretos Legislativos en controversia, este oficio recibió una rotunda respuesta de Alberto Pizango, quien sostuvo que no se deseaba ninguna modificatoria

[12] Decreto Supremo-031-PCM-2009 (PCM 2009a).

de decretos, todo lo contrario, se requería su derogatoria (PCM 2009b). Ese mismo día, Alberto Pizango pidió a la PCM retirar las denuncias que se habían formulado en su contra, en orden de promover un diálogo más fluido entre los representantes indígenas y el Poder Ejecutivo. Ello no sucedió.

El 1 de junio, AIDESEP abandonó la Comisión Multisectorial que se había creado para atender los reclamos de los pueblos indígenas. Mientras tanto, el 31 de mayo, en una reunión del Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas se había analizado la situación de la toma de la Válvula k-22 por parte de los indígenas en protesta. Las operaciones policiales para el desalojo del kilómetro 201.5 de la carretera Fernando Belaúnde Terry se habían iniciado. Se había decidido que el General DIROES-PNP Luis Muguruza viajase a Bagua con el objetivo de iniciar las acciones de desalojo de la zona denominada Curva del Diablo.

En la mesa Multisectorial, AIDESEP envió nuevamente representantes el 1 de junio de 2009. No obstante todas las negociaciones, el 4 de junio nuevamente se suspendió el debate de la derogación del Decreto Legislativo 1090, con el alegato de que se necesitaba el dictamen de la mesa multisectorial de diálogo entre AIDESEP y el Ejecutivo. Ante ello, Pizango convocó a una movilización nacional pacífica para el 11 de junio.

Ese mismo día, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas se reunió para disponer el apoyo para el desalojo de la zona de la Curva del Diablo. Las operaciones se habían dispuesto para el día 5 de junio a las cinco de la mañana.

Tres hechos se produjeron aquella mañana (Congreso de la República 2010: 83): a) en Bagua se produjo un enfrentamiento entre indígenas y policías; b) en Imaza, Estación N° 6, se produjo la muerte de los policías de la zona; y c) en Bagua (ciudad), Utcubamba y Jaén se incendiaron locales públicos. En total, el saldo fue de 200 heridos y 33 muertos.

Recién el 10 de junio, mediante Resolución Suprema N° 117-2009-PCM, se constituyó el Grupo de Coordinación Nacional para Pueblos Andinos Amazónicos; y el Ministro del Ambiente, Antonio Brack, presentó un informe sobre la minería en la Cordillera del Cóndor, concluyendo que se habría incumplido con el acuerdo de creación del Parque Ichigkat Muja y la reserva de Tuta Nain. Finalmente, el Congreso, el 18 de junio de 2009, mediante la Ley 29382, deroga los Decretos Legislativos 1064 y 1090.

Glosario de Términos

Bagua: la Provincia de Bagua se encuentra en el norte del Perú, situada en la parte oeste del Departamento de Amazonas. La misma que contiene seis distritos: Aramango, Bagua, Copallin, El Parco, Imaza y La Peca (Municipalidad de Bagua 2012).

Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos: conocido como Tratado de Libre Comercio (TLC), es un acuerdo vinculante que tiene como objetivos eliminar las barreras al intercambio comercial, consolidar el acceso a bienes y servicios y fomentar la inversión privada entre ambos países. También incorpora temas económicos, institucionales, de propiedad intelectual, derechos laborales y políticas ambientales, etcétera. El Acuerdo de Promoción Comercial Perú -Estados Unidos y su protocolo de enmienda fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Resolución Legislativa Nº 28766 (29/06/2006) y la Resolución Legislativa Nº 29054 (29/06/2007) (Mincetur 2009).

Decreto legislativo: es un instrumento normativo aprobado por el Poder Ejecutivo.

Proyecto de ley: es el instrumento propositivo mediante el cual se ejercita el derecho de iniciativa legislativa y se promueve el procedimiento legislativo. El proyecto de ley tiene la siguiente estructura: presentación, título, texto normativo y exposición de motivos (Oficialía Mayor del Congreso de la República 2010).

Estrategia: se le denomina a un conjunto de acciones que se programan en un determinado tiempo y que responden a ciertas metas y objetivos. En planificación estratégica, es el desarrollo de planes para alcanzar determinados objetivos, lo cual se inicia con la matriz FODA, en el cual se identifican los principales indicadores para iniciar el diagnóstico.

Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Medio Ambiente y Ecología: Comisión ordinaria del Congreso de la República integrada por congresistas especializados, instalada en el año 2005, que trata temas amazónicos, ambientales y agrarios (Reglamento del Congreso de la República s.f.).

OIT: es la institución mundial responsable de la elaboración y supervisión de las Normas Internacionales del Trabajo. Es la única agencia de las Naciones Unidas de carácter "tripartito", ya que representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores participan en conjunto en la elaboración de sus políticas y programas, así como en la promoción del trabajo decente para todos (OIT s.f.).

Awajún: también conocido como aguaruna, es uno de los grupos más numerosos de la selva peruana. Están ubicados en los ríos Marañón, Cenepa, Chinchipe, Nieva, Mayo, Apaga, Potro y Bajo Santiago, en los departamentos de Amazonas, Cajamarca, San Martín y Loreto (IBC 2010).

Wampis: es una etnia de la selva ubicada en el Río Santiago y Morona, en los departamentos de Amazonas y Loreto (IBC 2010).

Sociedad Nacional de Industrias: es la institución que agrupa a las empresas industriales privadas del Perú. Es una persona jurídica de derecho privado que no persigue fines de lucro ni desarrolla actividad política partidaria alguna. Actualmente, la SNI cuenta con más de mil de las más representativas empresas del sector industrial del país, que representan el 90% del valor bruto de la Producción Nacional.

INDEPA: Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, es el organismo rector de las políticas nacionales, encargado de proponer y supervisar el cumplimiento de las mismas, así como de coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Congreso de la República 2011).

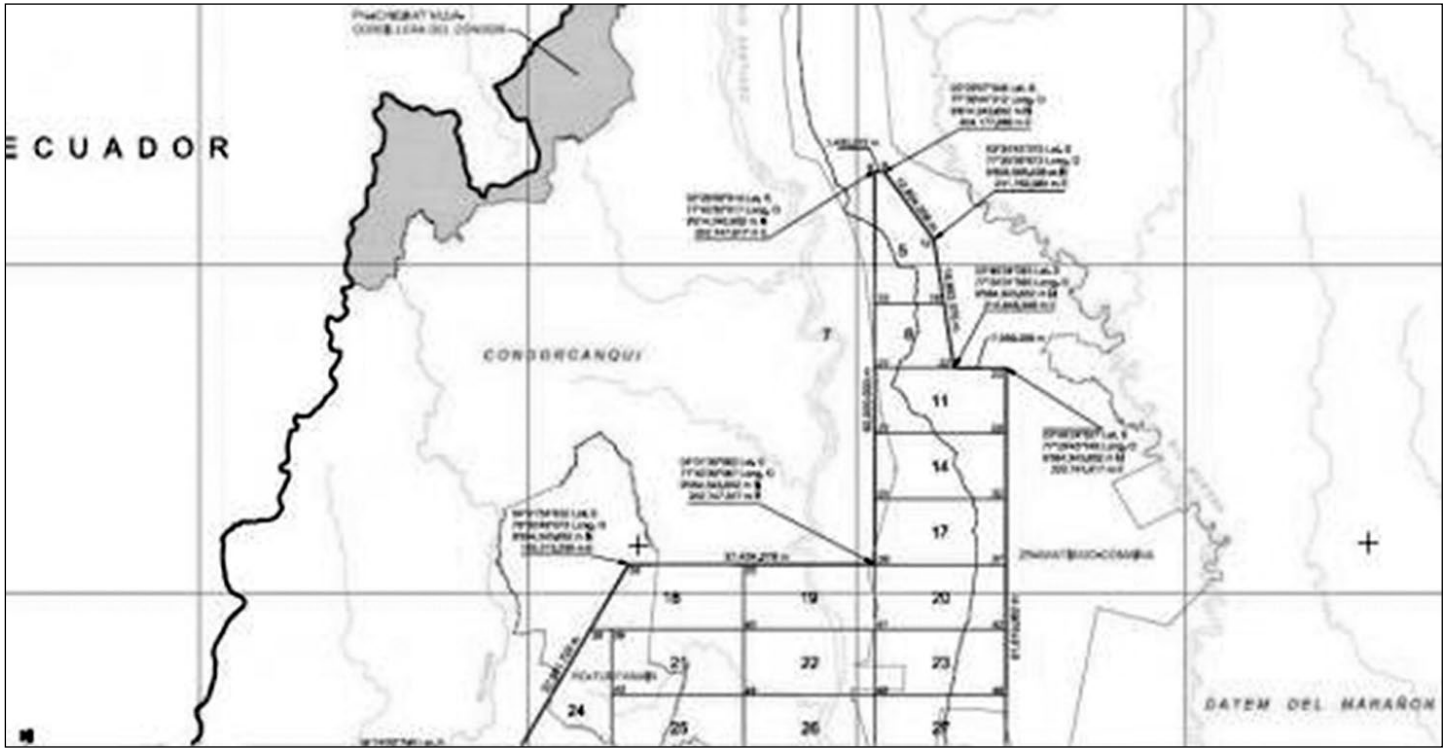
Curva del Diablo - Bagua: se conoce así al tramo de la carretera Fernando Belaúnde Terry 2, que conduce a las ciudades de Bagua, provincia de Bagua y Bagua Grande, provincia de Utcubamba, ambas en el departamento de Amazonas.

Comisión de Constitución y Reglamento: es uno de los órganos integrados por congresistas de los diferentes grupos parlamentarios que tiene como función observar dictámenes, leyes, decretos y proyectos propuestos por los congresistas (Reglamento del Congreso de la República s.f.).

Comisión Multisectorial: hace referencia a la reunión de representantes de varios ministerios que tienen como función la elaboración de leyes, para lo cual se les establece un plazo determinado para la entrega del proyecto de ley.

ANEXO

Mapa de Lote 116 de Perú Petro y Reserva Igchigkat Muja



Bibliografía

Agroforum

2009 "¿Existe fundamento para derogar el decreto legislativo 1020?". *Agroforum.pe.* Consultado: 9 de octubre de 2013. <http://www.agroforum.pe/showthread.php?1588-%C2%BFexiste-fundamento-para-derogar-el-decreto-legislativo -1020>.

ANDINA

2008 "García: Derogatoria de decretos sólo conseguiría condenar a un siglo más de miseria a campesinos (avance)" *Agencia peruana de noticias.* Consultado: 20 de agosto. <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=uOEHN1 kh3b8=>.

AIDESEP

2007 *Carta abierta al Presidente Alana García.* Lima. Consultado: 9 de octubre de 2013. <http://www.aidesep.org.pe/editor/documentos/59.pdf>.

Alvarado, Javier

2009 "El espejismo de la asociatividad. Tal como está planteado en el D. Leg. 1020, el acceso al crédito no logrará generar la asociatividad deseada entre los pequeños productores agropecuarios". *La Revista Agraria.* No. 105, pp. 4-5. Consultado: 9 de octubre de 203. <http://www.larevistaagraria.org/sites/default/files/revista/r-agra105/LRA105-04-05.pdf>.

Comisión Consultiva de los Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología

2008 *Informe Legal sobre Decretos Legislativos 1090, 1064, 1080, 1081 y 1089.* P. 7. Lima: Congreso de la República (CAAP). Consultado: 14 de julio del 2012. <http://www.caaap.org.pe/archivos/Comision_Consultiva_Informe-1_DecretosLegislativos_Nov2008.pdf>.

Congreso de la República del Perú

2011 Ley Nº 28495. Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos. 14 de mayo.

2010 *Informe en Minoría de la Comisión Investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros, determinando responsabilidades a que haya lugar.* Lima.

2009 Ley N° 29382. Ley que deroga los Decretos Legislativos N°1064 y 1090. Consultado: 29 de agosto del 2012. <http://spij.minjus.gob.pe/Normas/textos/190609T.pdf>.

2009 Ley N° 29157. Ley que delega en el poder ejecutivo la capacidad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del acuerdo de promoción comercial Perú - Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento. 18 de diciembre.

2009 *Informe sobre los Decretos Legislativos vinculados a los Pueblos Indígenas promulgados por el Poder Ejecutivo en mérito a la Ley Nº 29157*.

2008 Decreto legislativo 1073 que modifica el literal B del artículo 10 de la ley N° 26505, ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. Modificado por el artículo único del Decreto Legislativo N° 1015.

2008 Decreto Legislativo1015 que unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con las de la costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria.

2008 Decreto Legislativo1020 para la promoción de la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario.

2008 Decreto Legislativo 1064 que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario.

2008 Decreto Legislativo 1081 que crea el sistema nacional de recursos hídricos.

2008 Decreto Legislativo 1083 que promueve el aprovechamiento eficiente y la conservación de los recursos hídricos.

2008 Decreto Legislativo 1089 que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales.

2008 Decreto Legislativo 1090 que aprueba la ley forestal y de fauna silvestre.

Congreso de la República del Perú

2007 Proyecto de Ley Nº 1900/2007-CR

2007 Proyecto de Ley Nº 1992/2007-PE

2007 Proyecto de Ley Nº 1770-2007-CR

2006 Ley Nº 28852, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería. Consultado: 09 de octubre de 2013. <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>.

1995 Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. 17 de Julio.

sf.a Ley 26505. Consultado: 9 de octubre de 2013. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/26505.pdf>.

s.f.b Proyecto de Ley 3180. Consultado: 9 de octubre de 2013. <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>.

s.f.b Decreto Legislativo N° 994. Consultado: 9 de octubre de 2013. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/00994.pdf>.

Decreto Legislativo N° 994

s.f. Consultado: 9 de octubre de 2013. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/00994.pdf>.

Decreto Supremo N° 066-2006-EM

2006 Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos en el LOTE 116, que celebran PERUPETRO S.A. y HOCOL PERU S.A.C. Consultado: 9 de octubre de 2013. <http://www.perupetro.com.pe/relaciondecontratos/relacion.jsp?token=70>.

Defensoría del Pueblo

2010 *Documento defensorial N°10: actuaciones defensoriales en el marco del conflicto de Bagua. Informe de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, aledaños y otros*. Lima.

2008a *Informe Nº 016-2008-dp/aspma.pcn: Comentarios de la Defensoría del Pueblo sobre proyectos de ley: Tierras, predios rurales, comunidades campesinas y nativas. Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas*.

2008b *Informe N° 027-2008-DP-ASPMA.MA: Análisis de las principales disposiciones del Decreto Legislativo n° 1090, que deroga la ley n° 27308, la ley forestal y de fauna silvestre.*

El Peruano

2011 "Diario de los Debates. Primera Legislatura Ordinaria del 2008-Tomo III". *El Peruano.* Consultado: 8 de agosto de 2012. <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2009/enero/14/L-29317.pdf>.

Gamboa Balbín, C.

2008 "(In) sostenibilidad de lo hidrocarburos en la cuenca amazónica peruana". *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina,* ed: Guillermo Fountaine y Alicia Puyana, 219-238. Quito: Colección 50 años FLACSO.

García, Alan

2007 "El síndrome del Perro del hortelano". *El Comercio.* Consultado: 5 de julio de 2012. <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10 28/el_sindro me_del_perro_del_hort.html>.

Instituto del Bien Común
2010 *Documento de trabajo: Valoración cultural de los pueblos Awajun y Wampis.* Consultado: 25 de mayo. <http://www.ibcperu.org/doc/isis/5519.pdf>.

La República
2007 Edición del 1 de enero.

La Primera
2008 "Ministro Brack sólo vino para mecernos". *La Primera Digital.* Consultado: 9 de octubre de 2013. <http://www.diariolaprimeraperu.com/online/regionales/ministro-brack-solo-vino-para-mecernos_21638.html>.

Ley 26505
s.f. Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. Consultado: 9 de octubre de 2013. <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/26505.pdf>.

Lombardi Elias, Guido
2010 *Comisión investigadora sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros, determinando responsabilidades a que haya lugar*. Periodo anual de sesiones 2009-2010. Lima. <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/apoycomisiones/informes.nsf/NN_Informes-PorComision>.

Observatorio de Actualidad
2009 *Análisis de actualidad – junio del 2009.* Escuela de gobierno y políticas públicas: Lima. Consultado: 10 de abril de 2012. <http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/index.php?option=com_content&view=article&id=33>.

Oficialía Mayor del Congreso de la República,
2010 *Manual de Técnica Legislativa.* Lima: Congreso de la República.

Marapi, Ricardo
2009 *Alan García y los ciudadanos de primera clase -Bagua Perú.* Lima. [Archivo de video]. Recuperado de: <http://www.youtube.com/watch?v=3ekPeb6nMnw>.

Ministerio de Agricultura
2009 *Informe final de la Comisión especial para investigar y analizar los sucesos en Bagua.* Lima.

Ministerio de Energía y Minas
2006 Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos en el LOTE 116, que celebran PERUPETRO S.A. y HOCOL PERU S.A.C. Lima. Consultado: 5 de julio de 2012: <http://www.perupetro.com.pe/relaciondecontratos/relacion.jsp?token=70>.

Eguiguren, José Francisco
2008 *Análisis de la conformidad constitucional del uso de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo mediante la Ley n° 29157.* Lima: OXFAM.

DAR
2009 Análisis de la conformidad constitucional del uso de las Facultades Legislativas otorgadas por el Congreso al Poder Ejecutivo mediante la Ley n° 29157. Lima

García, Alan
2007 "El síndrome del Perro del hortelano". *El Comercio.* Consultado: 5 de julio de 2012. <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10 28/el_sindro me_del_perro_del_hort.html>.

IBC Instituto del Bien Común
2010 *Documento de trabajo: Valoración cultural de los pueblos Awajun y Wampis.* Consultado: 25 de mayo. <http://www.ibcperu.org/doc/isis/5519.pdf>.

Municipalidad de Bagua.
2012 Consultado: 25 de mayo del 2012 <http://munibagua.gob.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=93>.

Mincetur (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú)
2009 Decreto Supremo Nº 09-2009 (17 de enero).

Oficialía Mayor del Congreso de la República
2010 *Manual de Técnica Legislativa.* Lima: Congreso de la República.

OIT
s.f. Consultado: 25 de mayo. <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--es/index.htm>.

PERUPETRO
2006 Decreto Supremo N° 066-2006-EM. Consultado: 9 de octubre de 2013. <http://www.perupetro.com.pe/relaciondecontratos/relacion.jsp?token =70>.

PCM (Presidencia del Consejo de Ministros)

2009a Resolución Suprema 029-2009. Constituyen Grupo de Trabajo Multisectorial cuyo objeto será actuar como veedores del proceso de elaboración de los términos de referencia y del seguimiento de los resultados del estudio ambiental complementario de la Central Hidroeléctrica Pucará. 24 de Enero.

2009a Decreto Supremo-031-PCM-2009. Decreto Supremo que crea la Comisión Multisectorial que abordará los problemas de los pueblos amazónicos.

2009b *Cronología de los hechos.* Consultado: 5 de julio de 2012. <http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2009/Junio/cronologia.pdf>.

Reglamento del Congreso de la República

s.f. Reglamento del Congreso. Consultado: 9 de octubre de 2013. <http://www.congreso.gob.pe/documentos/REGLAMENTO_CONGRESO_15-8-12.pdf>.

SERVINDI

2007 "Perú: Pueblos Awajun Wampis rechazan actividad petrolera en el lote 116". *Agencia de Noticias SERVINDI.* Consultado: 9 de octubre de 2013. <http://servindi.org/actualidad/2265>.

Sociedad Nacional de Industrias

s.f. Consultado: 25 de mayo. <http://www.sni.org.pe/nosotros/quienes.php>.

Spdaorg (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)

2009 Agrupaciones amazónicas se declaran en insurgencia.[Archivo de video]. Recuperado de: <http://www.youtube.com/watch?v=Z66coIG16SE&feature=related>.

Vigil, Nila

2008a "Primeros acuerdos entre AIDESEP y Congreso de la República (actualizado)". *Instituto lingüístico de invierno: escritos sobre lo que hago y sobre lo que creo.* Consultado: 9 de octubre de 2013. <http://nilavigil.wordpress.com/2008/08/21/primeros-acuerdos-entre-aidesep-y-congreso-de-la-republica/>. Video Adjunto: Enlace Nacional. (20 de agosto de 2008). "El Pleno decidirá-Lima". [Archivo de video]. Recuperado de: <http://www.dailymotion.com/video/x6hsje_el-pleno-decidira-lima_news>.

2008b *Acta da acuerdo entre el Presidente del Congreso y los Representantes de los Pueblos Amazónicos Con participación de los señores congresistas de diferentes bancadas.* Imagen de bites. <http://nilavigil.files.wordpress.com/2008/08/acta.jpg>.

CASO

V

Reconvirtiendo el programa

El caso del Programa de reconversión laboral REVALORA Perú (2009-2011)

Sumilla: *El programa REVALORA Perú surgió como una medida anticrisis cuyo diseño indicaba que debía tener como principal eje la reconversión laboral, teniendo como principal objetivo facilitar la migración de trabajadores de un sector afectado por la crisis a otro de mayor demanda laboral. No obstante, las limitaciones presupuestarias, la falta de información oficial sobre el impacto de la crisis, la debilidad del diseño inicial y las experiencias previas en materia de reconversión laboral, obligaron a replantear el diseño del programa y la gestión del mismo durante el proceso de implementación, orientando los servicios hacia la capacitación y el fortalecimiento de la empleabilidad, logrando con ello un mejor posicionamiento del programa y un gran impacto en el corto plazo.*

Palabras clave: *Programa REVALORA Perú, programas de empleo, implementación de programas, gestión pública.*

Inés Jáuregui Vásquez, Carlos Alza Barco,
Tracy Prieto Barragán*

* Con el apoyo de Rocío Pereyra Zaplana en la corrección y revisión final del documento. Elaborado en el marco del Proyecto N° 70242.2079 "Elaboración de Estudios de Casos como Material de Enseñanza sobre políticas públicas y gestión pública en pre y postgrado", financiado por el Vicerrectorado de Investigaciones de la PUCP.

1. La crisis financiera internacional.
2. Reconversión laboral para paliar los efectos de la crisis.
3. Capacitación para promover empleo.

1. La crisis financiera internacional

Durante los primeros meses del año 2008, el mundo se conmocionó por la crisis del sistema financiero estadounidense. En julio, las principales instituciones financieras del mundo declararon pérdidas de hasta 435,000 millones de dólares (Keating 2008), lo que impactó negativamente en la actividad productiva, el consumo y la generación de empleo.

La crisis internacional tuvo impacto en el Perú, puesto que cayó la demanda de metales, materias primas y confecciones, lo que derivó en una disminución de su precio, ocasionando una desaceleración en la demanda de mano de obra, sobre todo en el sector exportador de las principales ciudades de la costa. No obstante, algunos sectores, como los servicios urbanos y el comercio, mostraron una demanda sostenida del empleo (Verdera 2009). Según las proyecciones, entre 50 mil y 70 mil personas perderían el empleo en el primer año posterior a la crisis (Entrevista N° 3).

Así, hacia mayo de 2009, el empleo formal había crecido 5.8% en comercio, 5.7% en servicios y 4.6% en transporte, almacenamiento y comunicaciones. Por el contrario, el sector extractivo experimentó una variación anual de empleo de -3.4%, y la industria manufacturera una de -7.5% (Verdera 2009: 1). De modo que el crecimiento anual del empleo se concentró en el comercio y los servicios.

Ante este panorama, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) planteó la necesidad de que los estados adopten modelos para reducir el impacto que tendría la crisis en la Región.

En el Perú, existían tres programas de empleo:

- **Projoven**, cuya población beneficiaria se encontraba restringida al rango etario de dieciséis a veinticuatro años, y con objetivos más ligados al inicio de la trayectoria laboral;
- **Construyendo Perú**, que ofrecía empleo temporal y capacitación básica a personas con bajo nivel de instrucción y en proyectos de infraestructura; y
- **Red Cil Proempleo**, cuyos esfuerzos se concentraban en facilitar la inserción en la etapa de búsqueda de empleo, a través de la vinculación con demandantes de empleo y de la asesoría.

Sin embargo, no existía una articulación entre los componentes de los programas existentes, ni un programa que pudiera cumplir con el objetivo de movilizar extrabajadores de un sector hacia uno con mayor demanda.

Frente a esta situación, y tomando en cuenta las proyecciones de las agencias internacionales, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) impulsó un Plan de Estímulo Económico que contenía dieciséis medidas, cuya finalidad era mantener un crecimiento anual de al menos 5% del PBI, y para lo que se destinó alrededor de 4,500 millones de soles. Entre las medidas más importantes se encontraban la reducción del 10% en el precio de los combustibles, los proyectos de inversión y el mantenimiento de obras de infraestructura, la agilización de los procesos del SNIP (IPE s.f.).

Para el caso del empleo, las principales recomendaciones se dirigían a reforzar las políticas anticíclicas y de emergencia, lanzándose el sétimo grupo de medidas a través del Decreto de Urgencia N° 021-2009, del 14 de febrero de 2009, que autorizaba al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a crear el Programa Especial de Reconversión Laboral (PERLAB), como parte de las medidas para promover el empleo y la inversión, destinando 100 millones de soles (cerca de 33 millones de dólares) para su financiamiento.

El MEF solicitó al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el diseño de un programa de empleo que pudiera beneficiar en su primer año a 14 mil personas, conformándose para ello un grupo de trabajo en el que participarían asesores del despacho del Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral, asesores del despacho ministerial, algunos técnicos del área de Calidad y Gastos del MEF, y un representante de la OIT.[1]

2. Reconversión laboral para paliar los efectos de la crisis

El primer diseño estuvo a cargo del asesor del Viceministerio de Empleo, quien armó un equipo de trabajo cuyo principal objetivo era conformar una arquitectura consistente que resultara atractiva para los técnicos del MEF.

Las propuestas iniciales sobre el uso que debía darse al presupuesto destinado y, por tanto, a las características que debía tener el programa, fueron las de subvencionar directamente a los empleadores, cubriendo el seguro de salud durante ocho meses, a cambio de que estos mantengan la mayor cantidad posible de trabajadores. De igual manera, se consideró la posibilidad de subvencionar directamente parte del sueldo de los trabajadores. No obstante, ambas alternativas fueron evaluadas y rechazadas por las dificultades formales y políticas que conllevaban.

[1] Entrevista realizada al Coordinador Ejecutivo del Programa REVALORA Perú (2009-2011) en Alván (2011: 52).

Por otro lado, el planteamiento de las intervenciones como medidas anticrisis generó una coyuntura que exigía una rápida intervención, por lo que el programa tuvo que diseñarse en pocos días a modo de lineamientos generales[2] cuyos detalles se tendrían que precisar durante la etapa de implementación. Así, se concluiría que por las características que presentaba el mercado de trabajo, lo más idóneo era un programa de reconversión laboral, ya que algunas actividades mantenían una demanda de mano de obra sostenida. No obstante, este primer diseño presentaba ciertos problemas, como no contar con información oficial sobre el impacto de la crisis en el empleo, además de tener un margen de tiempo muy limitado para ser implementado:

> El diseño que se fue al MEF y sirvió de sustentación eran tres hojas que justificaban los 30 millones de soles, había muy poco trabajo técnico en la propuesta inicial, por la prisa, o sea la urgencia, y segundo porque no tenía cifras como para hacer un análisis adecuado […] no había forma de sostener el diseño en cifras estadísticas. (Entrevista N° 1)

De este modo, el grupo discutió el tipo de prestación que se debía ofrecer. Se consideró pertinente una plataforma variada y flexible que pudiera contener servicios capaces de cubrir las distintas necesidades que surgen en el proceso de inserción (Entrevista N° 1). Así, mediante el Decreto Supremo N° 001-2009-TR, se creó el Programa Especial de Reconversión Laboral-PERLAB, denominado también REVALORA Perú, cuyos objetivos principales serían proteger la empleabilidad y brindar servicios de capacitación (recalificación y reentrenamiento), intermediación y asistencia técnica a los trabajadores de los sectores afectados por la crisis económica. Se buscaba facilitar la transferencia, a partir de la reconversión laboral de los trabajadores de las empresas más afectados por la crisis internacional, hacia los sectores económicos con mayor demanda de empleo, teniendo como meta para el primer año de funcionamiento (año 2009) reconvertir alrededor de 14 mil trabajadores.

El programa se implementaría con la instalación de cuatro servicios:

- intermediación laboral, que permitiría vincular a los beneficiarios con las empresas que demandaran personal;
- capacitación laboral, orientada al reentrenamiento y recalificación de trabajadores, la cual sería llevada a cabo por entidades de capacitación especializadas;

[2] Estos lineamientos generales serían los componentes de intervención, las regiones o ámbito de aplicación, los sectores prioritarios y la caracterización de los beneficiarios.

- asistencia técnica, para pequeñas y medianas empresas que opten por reconvertir su actividad productiva o en función de una nueva demanda laboral;
- la certificación de competencias laborales, que acreditaría las competencias adquiridas de manera práctica por los trabajadores (REVALORA Perú 2009). De igual forma, la vida útil del programa sería de tres años.

3. Capacitación para promover empleo[3]

El diseño inicial del programa presentó algunos cuestionamientos. Por un lado, el MEF consideró que, por su naturaleza, el programa debía ser austero en lo referente al gasto administrativo, lo que dificultaba el posicionamiento del servicio. De igual manera, el componente principal de REVALORA —la reconversión y el reentrenamiento— presentaba muchas dificultades para ser ejecutado rápidamente, disminuyendo el impacto político que debía tener el programa para su sostenimiento. En definitiva, se hacía necesario un gestor capaz de posicionar al programa y generar valor, aunque para lograrlo tendría que replantearse el sentido inicial del programa.

Es así que se designó al abogado Cristian León como Director Ejecutivo del Programa, quien hasta ese entonces se había desempeñado como Secretario Ejecutivo del Programa Construyendo Perú. Cuando León asumió el cargo, tuvo claro que el objetivo de su gestión era posicionar al programa dentro de la oferta de servicios públicos en un contexto de escasez de recursos. Para ello pensó que lo más inmediato era tomar algunas medidas. La primera fue modificar el componente central del programa y dotar de valor a la empleabilidad a través de la mejora en la calidad de la formación. Para lo primero, decidió que el programa dejaría de tener como principal estrategia la reconversión laboral, pasando a centrarse en la recalificación. En segundo término, se buscaría darle algún valor adicional al programa rompiendo con las experiencias anteriores de capacitación del Ministerio de Trabajo, generando convenios con entidades de prestigio, tanto públicas como privadas. Cabe agregar que el equipo de REVALORA únicamente contaba con dieciocho miembros y con un presupuesto que no debía exceder el 5% del presupuesto para gastos administrativos, contando en un inicio con solo una oficina y una mesa de trabajo.

[3] Las referencias señaladas para la elaboración del presente acápite se pueden encontrar en el trabajo de Alván (2011: 4-43).

Para lograr llevar a cabo este conjunto de modificaciones, León tuvo que convencer a las autoridades del Poder Ejecutivo de que los objetivos de gestión iniciales no aseguraban la sostenibilidad del programa. En primer lugar, las cifras de desempleo en el país luego de la crisis no habían aumentado significativamente respecto a los periodos anteriores, lo que desvirtuaba las proyecciones hechas al inicio del programa. En segundo lugar, los programas de reconversión eran mal vistos por las organizaciones internacionales como el BID, que incluso recogía las experiencias negativas de programas de reconversión laboral. En tercer lugar, la debilidad del diseño inicial hacía que este fuera flexible y estuviera sujeto a modificaciones, sobre todo cuando inicialmente el programa se veía poco atractivo y con pocas posibilidades de éxito:

> […] ahí es cuando me convoca —afuera a Cristian León— el Viceministro, y creo que lo que estaba buscando era un gestor más que un diseñador. Me entrevista el Ministro Villasante, que no me conocía, no lo conocía de ningún lado, y como que "bueno te designaremos", o sea como que no habían muchos candidatos. A los directores del Ministerio, dos de ellos por lo menos, les ofrecieron el programa, y nadie quiso asumirlo, porque todos asumían que era un programa que iba a fracasar.[4]

Constantes reuniones se realizaron entre los técnicos del Viceministerio de Empleo y el equipo de REVALORA. Se trataba de superar la falta de claridad de cómo se debía implementar el programa. Algunos recomendaban ajustarse lo más posible al diseño original y otros preferían adaptar el programa a las situaciones que se fuesen presentando. En el primer grupo se encontraba, principalmente, el equipo técnico del Ministro, mientras que en el segundo los gestores del programa.

Cambios políticos ocurrieron en ese ínterin: Villasante, Ministro de Trabajo, fue reemplazado por Manuela García. Esto generó que se le diera mayor poder de decisión al Director del Programa REVALORA, facilitando los cambios en el diseño inicial.

> Para la ministra todo es o blanco o negro, la oportunidad política fue ella. A partir de ella ya no había reuniones los sábados y domingos.[5]

León había identificado la necesidad de una redefinición de los componentes del programa, ejecutándolos siguiendo un orden de prioridad que permitiera

[4] Entrevista realizada al Director Ejecutivo del programa REVALORA (Alván 2011).

[5] Entrevista realizada al Director Ejecutivo del programa REVALORA (Alván 2011).

alcanzar en el corto plazo los objetivos señalados por el MEF y de gestión. El programa REVALORA no suponía una política de empleo estructurada con anterioridad al contexto de crisis, por lo que era más una medida de emergencia que permitía que el diseño inicial se pueda modificar con mayor facilidad.[6]

Para el caso de la intermediación laboral, la experiencia del programa Red Cil Proempleo mostraba que los resultados únicamente serían visibles en el mediano y largo plazo, por lo que esta línea de intervención quedó como un componente secundario del programa. Por su parte, la asistencia técnica requería de la contratación de una entidad privada, cuyo procedimiento resultaba engorroso por los tiempos requeridos y las condiciones de contratación. En el caso de la certificación de competencias laborales, aún quedaban por definir los criterios de validación de competencias (los mismos que serían aprobados un año después, a través de la R.M. Nº 026-2010-TR), por lo que se trataba de un componente que no podría estar operativo durante la primera etapa. De un modo similar, el tema de emprendimiento se comenzó a trabajar en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo con el fomento de las MYPES, aunque no existía una propuesta orgánica sobre el tema capaz de definir un modelo de formación de emprendedores.[7]

De esta manera, la línea de acción que mejor se ajustaba a las necesidades de impacto mediático y resultados a corto plazo era la capacitación, aunque este componente también presentaba complicaciones tal como había sido diseñado. Específicamente, tenía problemas en el desarrollo de las capacitaciones y en la elección de las entidades encargadas de llevarlas a cabo.

En principio, debido a los problemas presentados por la reconversión laboral de trabajadores, se decidió llevar a cabo capacitaciones en las áreas con mayor demanda en el mercado y dirigiendo la intervención hacia aquellos sectores que podrían generar un mayor impacto mediático, de modo que se genere un mayor interés público por el programa. En otras palabras, se abandonó el objetivo inicial de reconvertir laboralmente a los trabajadores.

En cuanto a las entidades de capacitación, la experiencia del programa PROJOVEN daba cuenta de que la operatividad se sostenía en entidades de capacitación especialmente diseñadas para los servicios del programa y cuya calidad había sido desigual. Este antecedente llevó al Director Ejecutivo de REVALORA y a su equipo a plantearse la posibilidad de realizar convenios y acuerdos con instituciones especializadas, aunque debía resolverse si se trataría

[6] Es preciso agregar que el Sector empleo no contó con políticas propias hasta dos años después de la creación del programa.

[7] Entrevista realizada al asesor del Viceministerio de Empleo (Alván 2011).

de entidades privadas o públicas, por lo que luego de una evaluación se observó que la norma de contrataciones permitía un acuerdo directo con entidades públicas, lo que permitiría evitar los procesos de selección, que podían durar hasta seis meses. Así, se celebraron convenios con la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad Nacional de Ingeniería, entre otras instituciones. Asimismo, como medida para aumentar la oferta de capacitación, se contrató, por exoneración, al Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial-SENATI y al Instituto de Formación Bancaria-IFB, argumentándose, en el caso del SENATI, que se trataba de la única entidad que cuenta con sedes a nivel nacional. Del mismo modo, el IFB fue exonerado por contar con sedes en los lugares donde se venía operando el programa.

El programa inicialmente no tuvo la convocatoria esperada. Por un lado, existió una campaña publicitaria deficiente, pero también se comprobó que el principal motivo era que los verdaderos afectados por la crisis financiera no necesitaban de un servicio público para reinsertarse, ya que contaban con redes propias y eran capaces de conseguir por su cuenta alternativas laborales. Así, los principales beneficiarios del programa no eran trabajadores afectados por la crisis, sino personas que habían perdido su empleo y que no contaban con herramientas suficientes para reinsertarse rápidamente al mercado. Esto último obligaría a los gestores del programa a buscar la manera de institucionalizar la intervención ampliando las características de los beneficiarios, hablando ya no de trabajadores despedidos, sino de personas afectadas en su empleabilidad,[8] lo que incluía a los trabajadores independientes.

La incorporación de estos últimos generó resistencias en los técnicos del Viceministerio de Empleo, quienes vieron con desconfianza los cambios que se hacían al diseño inicial del programa, generando muchas reuniones para discutir la idoneidad de copiar el modelo de PROJOVEN. Esto obligó al equipo de REVALORA a contratar a un laboralista cuya capacidad técnica fuera reconocida por los técnicos del Viceministerio de Empleo. El impacto, en términos de beneficiarios, fue muy grande:

> Abrimos el tema y nos permitió no solamente atender a esta población, sino atender a la otra, porque activas el sistema del servicio, la existencia del servicio, entonces comienza a correr como reguero de pólvora… tenemos un cuadrito que mostraba el tema: tenías en junio-julio-agosto 100, 150 por mes, y de pronto te vas a 5000, y la escala así, disparo total.[9]

[8] Entrevista realizada al asesor del Viceministerio de Empleo (Alván 2011).

[9] Entrevista realizada al Director Ejecutivo del programa REVALORA (Alván 2011).

Otro de los factores que impedía el adecuado posicionamiento del Programa era el poco presupuesto con el que contó inicialmente. Dado que únicamente podía utilizarse el 5% del presupuesto para gastos administrativos (lo que incluía mobiliario, útiles, pago de personal, computadoras, etcétera), el programa no pudo contar con una campaña de difusión de sus servicios ni generar grandes sistemas de información sobre el modo de acceder a los beneficios del programa. Por ello, dentro de las estrategias que se utilizaron para la difusión del mismo, se incluyó la presentación del Programa en lugares poco convencionales, como un stand en el Festival Gastronómico Mistura, donde se ofrecieron cursos de capacitación y certificación de competencias laborales, logrando que un reconocido chef prestara su imagen para publicitar el programa. Se buscó el apoyo de personalidades y la utilización de redes sociales. También se intentó posicionar los productos de sus beneficiarios al interior del Ministerio de Trabajo, instalando puestos de venta en fechas estratégicas como el Día de la madre o Navidad.

Asimismo, el programa buscó incorporarse a las redes sociales, lo que permitía una ventana de intercambio de información a bajo costo y que permitía, además, incorporar la percepción que los usuarios tenían de los servicios, funcionando a la vez como un instrumento de difusión de los servicios y control de las entidades capacitadoras.

En cuanto a la instalación del programa a nivel nacional, el principal problema encontrado fue que en las Regiones los programas y servicios funcionaban de manera aislada, tanto en lo administrativo como en su ubicación espacial. A esto se añadía la escasez de personal y su baja calificación. La solución consistió en instalar ventanillas únicas que concentraran en un mismo lugar los distintos servicios de empleo, disminuyendo los procedimientos de acceso al programa.

En el periodo de dos años, entre mayo de 2009 y agosto de 2011, el programa logró beneficiar a 55,629 personas, brindando servicios de capacitación laboral (53,061 personas), asistencia técnica para emprendedores (1362 personas) y certificación de competencias laborales (1011 personas). De igual manera, logró el reconocimiento de Ciudadanos al Día (CAD) por "Buenas prácticas gubernamentales 2010: Promoción al desarrollo económico"; de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) por el "Premio a la competitividad empresarial, Categoría de gestión pública nacional", y de las Naciones Unidas por el "Public Service Adward 2011" (Tostes 2011: 7).

Glosario de Términos

Reconversión laboral: conjunto planificado de unidades de intervención social interrelacionadas y coordinadas que tiene por finalidad resolver un problema de interés público a través de bienes y servicios.

Gestión social: conjunto de acciones orientadas a la toma de decisiones, que incluye desde el abordaje, estudio y comprensión de un problema, hasta el diseño y la puesta en práctica de propuestas que permitan solucionarlo. La acción de los gestores de programas debe estar siempre sujeta a criterios de eficiencia e impacto y deben adecuarse a los requerimientos organizativos y a los recursos disponibles.

ANEXO 1

Cámara de Comercio de Lima
Gerencia Legal

D.U. Nº 019-2009.- **Autoriza una transferencia de Partidas a favor del Ministerio de la Producción, por la suma de S/. 5´444,255.00, a fin de fortalecer el desarrollo de las MYPES** y posibilitar que éstas accedan a los beneficios contemplados en el Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente, aprobado por D. S. Nº 007-2008-TR.

D.S. Nº 032-2009-EF.- Autoriza la **emisión de bonos soberanos** hasta por la suma de **S/. 1,405´000,000.00**, en el marco del Programa de Creadores de mercado, cuyo principal objetivo es promover el desarrollo del mercado doméstico de deuda pública fundamentalmente con instrumentos de tasa fija y en moneda nacional.

D.S. Nº 033-2009-EF.- Autoriza una **transferencia de partidas a favor de 835 Gobiernos Locales**, hasta por la suma de **S/. 100´000,000.00**, para ser destinados al desarrollo de infraestructura básica a favor de la población de sus respectivas jurisdicciones.

D.S. Nº 034-2009-EF.- Autoriza una transferencia de partidas a favor del Ministerio de Trasportes y Comunicaciones, hasta por la suma de **S/. 300´000,000.00**, para el mantenimiento de periódico y conservación de 3,861 kilómetros de carreteras de la red vial nacional.

D.S. Nº 035-2009-EF.- Autoriza una transferencia de partidas del Callao, hasta por la suma de **S/. 3´588,016.00**, en el marco del proceso de transferencia de funciones, competencias y recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales en materia de salud.

Resolución Suprema Nº 025-2009-EF.- Ratifica el Acuerdo adoptado por el Consejo Directivo de PROINVERSIÓN, por el cual se aprobó la utilización de la modalidad del Concurso de Proyectos Integrales para el Plan de Promoción de la Inversión Privada del Proyecto "Energía de Centrales Hidroeléctricas".

SÉTIMO GRUPO (El Peruano: 15.02.2009)

D.U. Nº 020-2009.- Decreto de Urgencia que dicta **medidas complementarias para agilizar la ejecución de los Proyectos de Inversión** contemplados en el Decreto de Urgencia Nº 010-2009, creando un proceso de selección especial y abreviado para la contratación de consultoría de obras para la elaboración de los expedientes técnicos respectivos.

D.U. Nº 021-2009.- Decreto de Urgencia que autoriza la creación del **Programa Especial de Reconversión Laboral (PERLAB)**, con el objeto de promover el empleo y proteger la empleabilidad de los trabajadores afectados directamente por la crisis internacional, destinándose la suma de **S/. 100'000,000.00** (CIEN MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES) para su financiamiento.

D.S. Nº 001-2009-MIMDES.- Decreto Supremo que dicta disposiciones para la **adquisición de carpetas, uniformes, calzado, chompas y buzos elaborados por las MYPE** a favor de la población escolar en situación de pobreza a nivel nacional, en el marco de lo dispuesto por el Decreto de Urgencia Nº 015-2009.

D.S. Nº 038-2009-EF.- Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP, con el objeto de precisar que la exigencia de contar con estudios de preinversión para los proyectos en ejecución anteriores al establecimiento de tal sistema, sea obligatoria a partir del año fiscal 2010.

D.S. Nº 003-2009-PRODUCE.- Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Nº 29152, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del **Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad – FIDECOM.**

Sétimo grupo de medidas del Plan de Estímulo Económico o Plan Anticrisis.

ANEXO 2

Decreto de Urgencia N° 021-2009

DECRETO DE URGENCIA N° 021-2009

AUTORIZAN LA CREACIÓN DEL PROGRAMA ESPECIAL DE RECONVERSIÓN LABORAL (PERLAB)

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 23º de la Constitución Política del Perú establece que: "El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado", y que "el Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo";

Que, en el marco de la actual crisis económica internacional, el Poder Ejecutivo ha establecido como objetivo de interés nacional el aseguramiento del crecimiento económico y del empleo, protegiendo a los grupos más vulnerables de la población, para lo cual requiere de una serie de medidas de carácter financiero, económico, fiscal, laboral, de acceso al mercado de capitales y de líneas de crédito externo contingentes, así como de apoyo a la iniciativa privada;

Que, en este contexto, resulta necesario mantener el dinamismo de la economía mediante el fomento del empleo, con acciones tendientes a mejorar el nivel de vida de la población, así como fomentar la generación de oportunidades productivas;

Que, en tal sentido, es urgente dictar medidas económicas-financieras que permitan al Estado brindar a la población los servicios de capacitación, reconversión, certificación de competencias laborales, intermediación laboral y asistencia técnica, información socio económico laboral, empleo temporal y juvenil, a través de un Servicio Nacional del Empleo;

Que, asimismo, es necesario promover el empleo y proteger la empleabilidad, mediante un servicio específico que permita la reconversión e intermediación laboral, así como la asistencia técnica y capacitación de los trabajadores afectados directamente por la crisis internacional;

Que, asimismo, las presentes medidas económicas financieras se emiten en razón de circunstancias extraordinarias e imprevisibles que han ocasionado que trabajadores de algunos sectores productivos requieran de los servicios que de manera integral brinde el Servicio Nacional de Empleo; constituyendo además medidas de interés nacional pues tienen como finalidad evitar perjuicios económicos y sociales irreparables que podrían suscitarse de no contar con una adecuada intervención estatal;

Que, según lo establece el artículo 5º de la Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ley Nº 27711, corresponde al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la atribución "a) Formular, evaluar y supervisar la política de empleo, formación profesional, capacitación para el trabajo y reconversión laboral que se orienta a garantizar la igualdad de oportunidades, especialmente de grupos vulnerables como los jóvenes, los discapacitados y las mujeres que trabajan";

Que, la Ley Nº 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece en su artículo 4º que el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos;

Que, en tal sentido, la organización administrativa y presupuestaria del Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo debe adecuarse con el objeto de brindar a los ciudadanos dichos servicios con eficiencia;

ANEXO 3

Decreto Supremo N° 001-2009-TR

DECRETO SUPREMO QUE CREA EL PROGRAMA ESPECIAL DE RECONVERSIÓN LABORAL - PERLAB DENOMINADO TAMBIÉN PROGRAMA REVALORA PERÚ

DECRETO SUPREMO Nº 001-2009-TR (19/03/09)

CONCORDANCIAS: R.M. N° 127-2009-TR (Aprueban la "Ficha de Identificación de Demanda de Capacitación en Función a las Necesidades del Mercado Laboral")

R.M. N° 263-2009-TR (Directiva "Acciones, Condiciones y Términos para coadyuvar en la implementación del componente de intermediación laboral")

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 23 de la Constitución Política del Perú establece que: "El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado", y que "el Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo";

Que, en el marco de la actual crisis económica internacional, el Poder Ejecutivo ha establecido como objetivo de interés nacional asegurar y consolidar el crecimiento económico y el empleo, protegiendo a los grupos más vulnerables de la población, para lo cual requiere de una serie de medidas de carácter financiero, económico, fiscal, laboral, de acceso al mercado de capitales y de líneas de crédito externo contingentes, así como de apoyo a la iniciativa privada;

Que, en este contexto, resulta necesario mantener el dinamismo de la economía mediante el fomento del empleo, con acciones orientadas a mejorar el nivel de vida de la población, así como fomentar la generación de oportunidades productivas, impulsando para ello los servicios que el Estado brinda a la población para la capacitación, certificación de competencias laborales, intermediación laboral y asistencia técnica, información socio económico laboral, empleo temporal y juvenil, a través del Servicio Nacional del Empleo;

Que, asimismo, es necesario promover el empleo y proteger la empleabilidad, mediante un servicio específico que permita la intermediación laboral, así como la asistencia técnica y la capacitación de los trabajadores afectados directamente por el impacto de la crisis económica internacional;

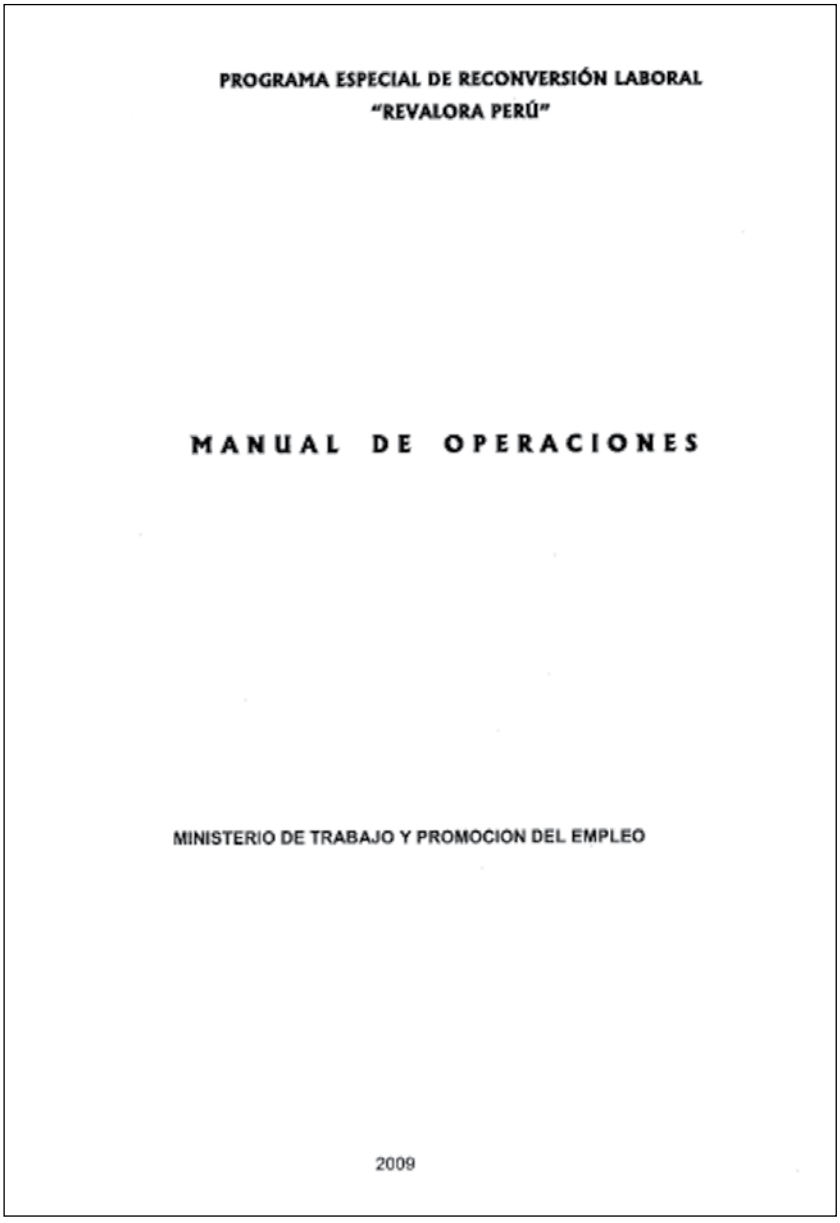
Que, según lo establece el artículo 5 de la Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ley Nº 27711, corresponde al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la atribución "a) Formular, evaluar y supervisar la política de empleo, formación profesional, capacitación para el trabajo y reconversión laboral que se orienta a garantizar la igualdad de oportunidades, especialmente de grupos vulnerables como los jóvenes, los discapacitados y las mujeres que trabajan";

Que de conformidad con el numeral 38.1 del artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Nº 29158, los Ministerios pueden crear programas en el ámbito de sus competencias, mediante Decreto Supremo y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros;

Que el Decreto de Urgencia Nº 021-2009 en su artículo primero autoriza al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a crear el Programa Especial de Reconversión Laboral-

ANEXO 4

Manual de Operaciones del Programa REVALORA Perú



PROGRAMA ESPECIAL DE RECONVERSIÓN LABORAL
"REVALORA PERÚ"

MANUAL DE OPERACIONES

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO

2009

CAPITULO I : DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

1.1 Objetivo

El Programa Especial de Reconversión Laboral "REVALORA PERÚ", en adelante Programa, tiene como objetivo desarrollar acciones para promover el empleo y proteger la empleabilidad de los trabajadores afectados por el impacto de la crisis económica internacional.

1.2 Naturaleza

Sus acciones se basan en estrategias de atención y prevención, en las cuales, la empresa, el trabajador y el Estado convergen para enfrentar la coyuntura de crisis internacional a través de medidas anticíclicas que reduzcan sus posibles efectos en el bienestar del trabajador y su familia.

El Programa brinda a los trabajadores cesados por efecto de la crisis internacional la posibilidad de capacitarse para mejorar su empleabilidad, así como acceder a servicios de intermediación para su reinserción laboral. Los trabajadores cesados cuentan también con la posibilidad de capacitarse para desarrollar herramientas en favor de su autoempleo y el acceso a asistencia técnica para su desarrollo.

El Programa cuenta con un depósito intangible de 100 millones de Nuevos Soles según lo establecido mediante Decreto de Urgencia 021 – 2009, habiéndose previsto un primer desembolso de 30 millones para el año 2009.

1.3 Base legal

a) Ley Nº 27711 – Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, que del MTPE, que en su artículo 5 establece las atribuciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y en su inciso a) precisa que tiene atribuciones para formular, evaluar y supervisar la política de empleo, formación profesional, capacitación para el trabajo y reconversión laboral que se orienta a garantizar la igualdad de oportunidades, especialmente de grupos vulnerables como los jóvenes, los discapacitados y las mujeres que trabajan.

b) Ley Nº 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que en su artículo 38º establece normas sobre Programas y Proyectos Especiales.

c) Decreto de Urgencia N° 021–2009 que autoriza al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo la creación del Programa Especial de Reconversión Laboral - PERLAB.

d) Decreto Supremo Nº 043-2006-PCM que aprueba los Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones – ROF por parte de las entidades de la Administración Pública, y que en su artículo 36º establece los contenidos mínimos para el Manual de Operaciones, para Programas, Proyectos y Comisiones.

e) Decreto Supremo N° 001–2009–TR que crea el Programa Especial Reconversión Laboral – PERLAB denominado también Programa REVALORA PERU.

f) Decreto Supremo Nro. 083-2009-EF que autoriza un Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009 a favor del Pliego Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo destinado a la atención del Programa Especial de Reconversión Laboral (PERLAB) – REVALORA PERÚ.

1.4 Líneas de acción generales

Para cumplir con el objetivo indicado, el Programa tiene dos líneas generales de acción, las cuales se detallan a continuación:

Bibliografía

Alván, Christian

2011 *Implementación de políticas públicas en el Perú: el caso del Programa REVALORA Perú (2009-2010)*. Lima: Tesis presentada en la Pontificia Universidad Católica del Perú para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública.

IPE (Instituto Peruano de Economía)

n.f. *Analizando el Plan de Estímulo Económico*. Consulta: 20 de abril del 2012. <http://www.comexperu.org.pe/archivos%5Crevista%5Cfebrero09%5CAnalisis_138.pdf>.

Keating, Dave

2008 *La crisis económica de 2008 explicada*. Cafébabel. Consulta: 25 de abril del 2012. <http://www.cafebabel.es/politica/articulo/la-crisis-economica-de-2008-explicada.html>.

REVALORA Perú

2009 *Manual de Operaciones del Programa Especial de Reconversión Laboral REVALORA Perú*. Lima.

Salazar, Carlos

2008 *Políticas públicas y Think Tanks.* Colombia: Sankt Augustin.

Tostes, Marta

2011 *Informe de evaluación del Programa REVALORA Perú.* Lima: OIT.

Verdera, Francisco

2009 *Perú: Programa Especial de Reconversión Laboral Revalora Perú.* Chile: OIT.

CASO VI

Centrándose en los resultados

El caso del Programa Presupuestal Estratégico de Incremento de la Productividad de las MYPE

Sumilla: *El 99% de las empresas en el Perú son MYPE, ocupan al 62% de la PEA y son responsables del 42% del PBI. Pese a ello, graves problemas afectan su productividad: mano de obra poco calificada, limitado capital para invertir, deficiente base tecnológica y científica, y el uso de prácticas empresariales caducas, entre otros. Ante esta situación, el Ministerio de la Producción (PRODUCE) tuvo la iniciativa de proponer un proyecto para incrementar la Productividad de las MYPE a través de los "Programas Presupuestales Estratégicos del MEF" en el Marco del Presupuesto por Resultados, iniciándose su diseño en el año 2009.*

Palabras clave: *MYPE, Productividad, Presupuesto por Resultados, PRODUCE, MEF, Programas presupuestales estratégicos, Diseño de Políticas Públicas.*

Tracy Prieto Barragán y Carlos Alza Barco*

* Elaborado en el marco del Proyecto No. 70242.2079 titulado "Elaboración de Estudios de Casos como Material de Enseñanza sobre políticas públicas y gestión pública en pre y postgrado", financiado por el Vicerrectorado de Investigaciones de la PUCP, en el marco del Concurso de Proyectos de investigación básica aplicada 2012.

1. Innovación Presupuestal: El Presupuesto por Resultados (PpR).
2. Los Programas Presupuestales Estratégicos (PPE).
3. El Presupuesto por Resultados y las MYPE.
4. Diseñando el programa Incremento de la Productividad de la MYPE.

1. Innovación presupuestal: el presupuesto por resultados (PpR)

El año 2006, como todos los años, el Congreso de la República aprobó la Ley de Presupuesto Público[1] para el año siguiente. Sin embargo, esta tenía una particularidad: su capítulo 4[2] establecía que se debía implementar el "presupuesto por resultados", señalando expresamente en su artículo 10°:

> Establécese la aplicación de la gestión presupuestaria basada en resultados, promoviendo en su etapa de incorporación, instrumentos tales como la programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de resultados y el desarrollo de pruebas piloto de evaluación.

Esta norma era el resultado de un trabajo intenso desarrollado por un equipo de técnicos del MEF desde el año 2003, que había identificado deficiencias importantes en los procesos de planificación clásicos realizados hasta entonces:

- los organismos públicos planifican elaborando lineamientos de política pero no establecen los resultados esperados; es decir, en la práctica, no se sabe a dónde se quiere llegar;
- las decisiones no se toman sobre la base de evidencia, son a veces especulación o voluntarismo de los decisores, lo que genera a su vez que los objetivos sean planteados de forma muy genérica. En muchos casos, no hay una conexión causal entre la acción a tomar y el objetivo a lograr, más allá de lo que se encuentra escrito en el plan; y
- la terminología utilizada en los planes no es la que se utiliza en el presupuesto (estructuras programáticas, clasificación económica del gasto por objeto del gasto, etcétera), la falta de interface entre una y otra genera dificultades en la articulación lógica entre uno y otro.

En este contexto, los técnicos del MEF buscaron aplicar instrumentos y criterios de la denominada "gestión por resultados", trabajando arduamente para lograr un adecuado marco metodológico que resultaba necesario para

[1] Ley N° 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007.

[2] El capítulo 4, "Implementación de Presupuesto por Resultados", incluía los artículos 10 al 16 que detallaban las características de la implementación.

aplicar la reforma a la forma de presupuestar (Entrevista N°3). El Coordinador de la Implementación del PpR del MEF[3] comentó al respecto:

> [...] se había encontrado literatura respecto a que la reforma debía abarcar gestión y presupuesto pero no se encontró mucha información sobre cómo hacer eso, qué herramientas específicas se debe usar para eso. Desarrollamos una metodología ad hoc, se recogieron elementos de otros países pero usa una matriz exclusivamente peruana. Incluso esta metodología se estaría exportando a Guatemala y Paraguay. (Entrevista N° 3)

La reforma planteaba la mejora de cinco procesos del ciclo presupuestal, incorporando cambios en cada uno de ellos:

1. Análisis: es la programación e indica hacia dónde se quiere ir.
2. Formulación: se aplica el lenguaje presupuestal para valorizar cada punto.
3. Aprobación: el Poder Ejecutivo y luego el Poder Legislativo aprueban lo que ya se ha trabajado en las etapas previas.
4. Ejecución: prestación de bienes y servicios del Estado a los ciudadanos y ciudadanas.
5. Seguimiento y Evaluación: que retroalimenta todo el ciclo presupuestal.

Con esto se deseaba remplazar la pregunta "¿cuánto es el presupuesto que requiere mi institución?" por la pregunta "¿cuánto es el presupuesto que se requiere para lograr el resultado?", como por ejemplo: desnutrición crónica o mortalidad materna (Salhuana 2008: 9). La razón principal era que, pese a que se había reportado un crecimiento del gasto, no se evidenciaban resultados:

Variación en el presupuesto	Variación en los resultados
Entre 1999-2006 el gasto real en educación básica se incrementó en 1630 millones de soles (41%)	El cambio en el promedio de rendimiento educativo en comprensión de textos en alumnos de 6to de primaria y 5to de secundaria después de 6 años fue nulo.
Los programas alimentarios y nutricionales en los últimos 5 años han recibido un incremento presupuestal de 16%.	La tasa de desnutrición crónica de niños menores de 5 años sigue en 25% hace 10 años
Salud individual se incrementó en 1,089 millones de soles entre el 2000 y 2005 (80%).	Entre el 2000 y 2005 la cobertura de parto institucional pasó de 52% a 71%. El 30% no cubierto por el sistema público y privado corresponde a la población más vulnerable

Fuente: Salhuana (2008: 4)

[3] El cargo oficial es "Director de Sistema Administrativo II - Dirección de Presupuesto Temático de la Dirección General del Presupuesto Público, Categoría F-3 del Ministerio de Economía y Finanzas" y fue ocupado por Roger Salhuana desde el 3 de mayo de 2010 hasta el 11 de enero de 2011, para ser ocupado entonces por José Armando Calderón Valenzuela.

La identificación de resultados esperados dio lugar a la creación de Programas Presupuestales Estratégicos. Estos representaban un intento por construir resultados y definir estrategias basadas en la mejor evidencia disponible para alcanzar un resultado que permita mejorar el nivel de bienestar de la población.

2. Los programas presupuestales estratégicos (PPE)

De este modo, desde el año 2007, se diseñaron e implementaron PPE aplicando un Enfoque de Resultados,[4] los que consideraban, por un lado, productos (bienes y servicios entregados a la población), y, por otro lado, resultados (efectos sobre la población que buscan lograr mejoras significativas en el bienestar del ciudadano) (MEF 2010c: 7).

El equipo técnico empezó a trabajar en los PPE,[5] tarea que exigía primero comprender el fenómeno social que se quiere atender. Para ello se modeló el resultado en la lógica causa-efecto, es decir, sobre la base de información obtenida se buscaba identificar causas y efectos, para poder incidir sobre las causas, transformándolas y logrando los resultados esperados.

Un PPE se componía de:

1. un modelo conceptual, en el que se buscan estudios realizados en la academia, no se "construye" el modelo conceptual, sino más bien se busca el existente y se identifican investigaciones de organismos internacionales y centros de investigación que sugieran una forma de abordar el problema;
2. un modelo explicativo, en el cual se identifican factores más específicos que ocurren en el país y que generan el problema, construyéndose una secuencia de causalidades;
3. un modelo prescriptivo, que identifica intervenciones que afectan los factores, es decir, se prescribe la intervención. Las intervenciones son fruto de la búsqueda de evidencia, lo que los estudios e investigaciones digan sobre cómo vulnerar los factores; y

[4] A la fecha hay 86 programas presupuestales (la lista completa está en el portal del MEF). Entre los programas, los iniciados en el año 2008 presentan cuatro casos con progresos significativos: Articulado Nutricional, Salud Materno Neonatal, Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo de la Educación Básica Regular (EBR) y Acceso de la Población a la Identidad (MEF 2011b:19). El Programa Articulado Nutricional (001), por ejemplo, pasó de una tasa de desnutrición crónica infantil de 22.6% en el 2007 (año de inicio del programa presupuestal) a 16.6% en el primer trimestre del año 2011 (MEF 2010e: 18, 2011b: 19).

[5] Se puede encontrar mayor detalle en la *Guía Metodología de la Programación Presupuestaria Estratégica* publicada por el MEF (2008b).

4. un modelo lógico, en el que la propuesta se traduce a un lenguaje de gestión pública, mostrando resultados y productos (Entrevista N° 3).

Toda esta información era trasladada a fichas que servían para el registro de la misma. Salhuana, consciente de lo significativo que era proceder de esta manera, sostiene al respecto:

> Era muy importante hacerlo así porque eso lo hacía simple, en cinco páginas le muestras a alguien las estrategias para lograr competitividad […] Es contundente. Cuando un programa estratégico está bien hecho es irrebatible casi, a menos que surja nueva evidencia. (Entrevista N° 3)

Así, gracias al uso de las fichas, resultaba sencillo y simple explicar los distintos componentes de la metodología aplicada en los PPE. Pero las cosas no se crean de la nada, como ya se señaló, si bien esta metodología buscaba representar la particularidad del caso peruano, los técnicos del MEF tomaron experiencias de otros países para construirla (Entrevista N° 3):

- *Key resource area* de Nueva Zelanda, metodología que consistía en explicar los resultados estratégicos;
- Modelo lógico de Canadá: forma práctica de mostrar una causalidad;
- Servicio de salud en Inglaterra;
- Política Basada en evidencia en el sector salud del Perú;[6]
- Pilotos en Washington D.C., EEUU, con experiencias similares a lo que se hizo en Perú pero no se utilizó tanto el tema de "evidencias".

Con la metodología ya definida, solo faltaba ponerla en práctica. Había que ubicar temas a trabajar, pensar en su diseño y llevar a cabo su implementación.

3. El presupuesto por resultados y las MYPE

A partir del año 2008, el MEF convocó a los diversos sectores para que envíen sus propuestas de proyectos para incorporarlos a una lista de PPE y que se trabajarían en el marco del PpR. En ese año, el gobierno central destinó 2,800 millones para tal tarea, que luego sería aumentado, en el 2009, a 3,600 millones (ANDINA 2009). En este contexto, en el 2009, el Ministerio de la Producción (PRODUCE) presentó el Programa de Competitividad de la MYPE,[7] el mismo que resultó seleccionado por el MEF.

[6] Se puede encontrar mayor detalle en *Herramientas para Diseñadores de Políticas Públicas en Países en Desarrollo* (Sutcliffe y Court 2006).

[7] Luego cambiaría por "Productividad", como se verá más adelante.

El tema presentaba características muy relevantes: las Micro y Pequeñas Empresas (MYPE) son muy importantes en la economía nacional. Los resultados del IV Censo Nacional Económico 2008 muestran que del total de 653,445 empresas informantes, el 99,1% corresponden a las Micro y Pequeñas Empresas, de las cuales el 95,1% son microempresas y el 4,0%, pequeñas empresas; mientras que las medianas y grandes empresas concentran solo al 0,9% del total de empresas del país (EMYPE 2011: 13). Por otro lado, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares 2006 del INEI, en las MYPE se ocupó el 62.1% de la PEA nacional, sin incluir el autoempleo (Instituto de Economía y Empresa 2008:1), y las MYPE eran responsables del 42% del PBI (MEF 2010a: 3).

En este contexto, el Estado peruano había institucionalizado, desde mayo de 2002, la política de promoción de la MYPE con la creación del Viceministerio de Promoción de Empleo y de la Micro y Pequeña Empresa adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. En julio de ese mismo año se creó la Dirección Nacional de la MYPE, que se encargaría de dar la política general y las normas de promoción, formalización y mejora de las condiciones de empleo en ese sector, con el propósito de lograr niveles de competitividad de las MYPE que les permita participar en mejores condiciones en el mercado (PRODUCE 2011: 3).

En el año 2008, se estableció que el Ministerio de la Producción (PRODUCE) sería la entidad competente en materia de promoción y desarrollo de cooperativas,[8] y se le transfirieron las funciones y competencias sobre MYPE.[9] En diciembre del mismo año se modificó la denominación del Despacho Viceministerial de Industria por Viceministerio de Mype e Industria,[10] y en mayo de 2009 se modificó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, creándose la Dirección General de MYPE y Cooperativas.

[8] Ley N° 29271, publicada el 22 de octubre de 2008. El Artículo 2 señala: "El Ministerio de la Producción formula, aprueba y ejecuta las políticas de alcance nacional para el fomento y promoción de las cooperativas como empresas que promueven el desarrollo económico y social. Para tal efecto, dicta normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento".

[9] El Artículo 3 señala: "Transfiérase al Ministerio de la Producción las competencias y funciones sobre micro y pequeña empresa, previstas en la Ley Nº 27711, Ley del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; y en el artículo 6º de la Ley Nº 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa".

[10] Decreto Supremo Nº 022-2008-PRODUCE.

En el mismo mes se creó la Dirección Mi Empresa, como unidad orgánica de la Dirección General de MYPE y Cooperativas.[11] Esta Dirección tiene entre sus funciones la de promover a nivel nacional la facilitación de la formalización empresarial y las políticas del sector de la micro y pequeña empresa (PRODUCE 2009).

Para el año 2010, la Ley de Presupuesto incluía como PPE, el Incremento de la Productividad de las MYPE y cooperativas, asignándosele un presupuesto a nivel de Gobierno Nacional de S/.13,280,260.00 (MEF 2010d: 61).

Entonces, ya estaba el tema incluido en la Ley, se contaba con el dinero; ahora había que pensar en cómo sería este tan importante programa.

4. Diseñando el programa incremento de la productividad de la MYPE

Este proceso se inició en el año 2009. El Director de la Dirección Mi Empresa señaló que uno de los primeros pasos fue acotar el radio de acción del mismo bajo la recomendación de los consultores. Se aplicaron cuatro criterios para focalizar la intervención:

- **Territorial:** PRODUCE interviene en dieciocho regiones pero debían seleccionarse de ese grupo un número menor, teniendo en cuenta el perfil empresarial, las posibilidades de crecimiento y la dinámica económica.
- **Nivel de ventas:** se focalizó entre 20 UITs hasta 850 UITs, porque las que tienen ventas superiores ya no necesitan del Estado para poder trabajar su productividad.
- **Sectorial:** se priorizó las MYPE relacionadas más con el tema medioambiental: confecciones, madera, agroindustria. Se definieron los sectores de manufactura y de servicios que se priorizarían.
- El **comercio no** se consideró porque va al final de la cadena (Entrevista N° 2).

Como resultado de este análisis se focalizaron siete regiones, buscando considerar presencia en costa, sierra y selva: Lima Metropolitana y Callao, Lambayeque, La Libertad, Piura, Arequipa, Junín y Loreto (Entrevista N° 1).

El objetivo del PPE era mejorar la productividad de las MYPE. Para ello se tenía que identificar las causas relacionadas con la productividad e identificar

[11] Decreto Supremo Nº 018-2009-PRODUCE, publicado el 21 de mayo.

los productos (intervenciones) vinculados. Según la metodología, se debía: (i) identificar el problema; (ii) identificar las causas; (iii) identificar las intervenciones; y (iv) buscar evidencia de que las intervenciones habían incidido sobre las causas. De esa forma, las intervenciones generarían los resultados intermedios y, finalmente, el resultado final. El responsable del diseño, según la Ley de Presupuesto, era el sector, en este caso PRODUCE; sin embargo, el MEF tenía un equipo de consultores —del mismo sector o externos— que acompañaba al sector responsable en dicha tarea. Milagros Villa-García, consultora del MEF, fue la encargada de acompañar el diseño del Programa. Ella solicitó a PRODUCE que designara un equipo que incluyera a personas de las áreas de planificación y presupuesto, así como aquellos que trabajaran los temas técnicos de MYPE. Entre todos ellos se construyó el PPE, la consultora del MEF se encargaba de revisar los avances del consultor contratado por PRODUCE y que había sido previamente capacitado por el MEF en PpR (Entrevista N° 7):

> Lo primero que hacíamos era mandar un memo al Gerente de Planificación solicitando por favor que se designara un equipo […] Y una vez que tenía el equipo designado, nos reuníamos con el coordinador del equipo y el equipo y les presentábamos que cosa era PpR, les hacíamos recordar qué era un programa presupuestal. Teníamos reuniones en que yo por ejemplo iba, presentaba la metodología, y después ya iba con el Consultor. Fueron por lo menos un par de reuniones. (Entrevista N° 7)

La consultora contratada fue Katherine Bolaños, quien tenía experiencia trabajando en el tema de MYPE, aun cuando no manejaba los conceptos del PpR, dado que era un tema nuevo y poco conocido en el país (Entrevista N° 7). En este sentido, su trabajo estuvo orientado a desarrollar el PpR según los pasos que señalaba la metodología del MEF. La etapa de diseño se prolongó más de lo esperado. La falta de información hizo que el proceso planificado para cuatro meses durase casi siete.

El primer paso fue definir la "condición de interés" (o problema identificado), que primero estuvo relacionada con la "Competitividad" de las MYPE y luego se acotó a la "Productividad" de las MYPE. En efecto, la "Competitividad" implicaba una serie de aspectos que escapaban a las competencias de PRODUCE, por lo que se acotó a "Productividad". Como resultado de diversas reuniones entre el MEF y PRODUCE, se logró elaborar los cuatro modelos que permitieron la identificación de los productos estratégicos relacionados a las cadenas causales que se determinaran (Entrevista N° 5).

El documento de diseño contempló los siguientes modelos:

1. Modelo conceptual: incluyó el Marco Conceptual de la Productividad, el Marco Conceptual de las MYPE y los modelos conceptuales generales: Modelo del Instituto Peruano de Economía y Modelo de la OIT. Se construyó un modelo específico del país en el que se establecen los elementos que producen una Baja Productividad de las MYPE; a saber, baja calidad de la educación pública, insuficiente inversión en capacitación y formación especializada de trabajadores, acceso limitado al crédito bancario, elevado costo del crédito, poca profundidad del mercado de capitales, deficientes bases tecnológicas y científicas e inadecuadas prácticas empresariales. Para esta parte se tomó como referencia un estudio nacional realizado por el IPE (Instituto Peruano de Economía) así como experiencias de financiamiento y capacitación de toda Latinoamérica (Entrevista N° 5).
2. Modelo Explicativo: se describió la magnitud del problema, los factores causales inmediatos e intermedios del problema.
3. Modelo Prescriptivo: se identificó los factores causales de la cadena en que se puede intervenir y se identificaron y priorizaron las intervenciones ya realizadas en las MYPE. Al respecto, Edgar Galván señala que las propuestas de solución debían basarse en evidencia:

   > También hay evidencia de que esto haya sido puesto en práctica, es investigación de experiencias con estos tipos de producto, de otro país. La OIT es una buena referencia para experiencias. Este tipo de cosas siempre tienen que validarse con una experiencia previa […] (Entrevista N° 2)

4. Modelo Lógico: se definió el marco para responder a la problemática antes identificada, estableciendo productos para los resultados esperados (MEF 2010a).

Durante la construcción se utilizaron fichas y, entre ellas, las Fichas de Producto, que permitieron organizar los productos a obtener de la siguiente forma:

- Nombre del producto/servicio
- Objetivo
- Resultado Esperado
- Población Objetivo y Ámbito de Intervención (Regiones)
- Eje de Presupuesto por Resultados
- Segmento MYPE
- Indicador de resultado
- Metas
- Cronograma de actividades
- Distribución del presupuesto

El proyecto se codificó como "0037 Incremento de la productividad de MYPE y Cooperativas" y se establecieron los siguientes productos esperados:

Producto	Descripción
3000052	Conductores MYPEs y Cooperativas capacitados en prácticas modernas de gestión empresarial.
3000053	Trabajadores MYPEs y Cooperativas mejoran destrezas técnico-productivas de acuerdo a las actividades que realizan.
3000054	MYPE y cooperativas con acceso a información para mejora de la gestión empresarial.
3000055	Políticas e instrumentos Institucionalizados a nivel regional y local para la promoción de las MYPEs y Cooperativas.

También se establecieron los indicadores para el seguimiento. El presupuesto que se destinó al programa era el presupuesto asignado a la Dirección Mi Empresa, el mismo que fue incrementado según la valorización de los resultados esperados del programa.

Durante la etapa de diseño se encontraron algunas limitaciones, una de las más críticas fue la falta de información, pues se carecía del desarrollo de estudios y monitoreo de indicadores relacionados a las materias de competencia en productividad MYPE:

> La metodología exigía el uso de información no solamente para alimentar indicadores sino también para cuantificar la dimensión de la problemática. Estamos hablando de que hay baja productividad, pero ¿cuál era la productividad? Nadie sabe cuál era la productividad, nadie tenía el indicador medido, entonces, ¿cómo sabemos que la productividad es baja? Se tenía que buscar información fuera del sector porque en el sector no necesariamente estaba, o tratar de construirla de fuentes externas nacionales e internacionales. (Entrevista N° 5)

La productividad no era un tema que manejaran los funcionarios de PRODUCE, ya que no existía un área de "Productividad de las MYPE" con tareas específicas para eso (Entrevista N° 5). Las limitaciones venían una tras otra. PRODUCE no tenía claridad respecto de su intervención en el tema de las MYPE. Muchas cosas que se discutieron eran sobre la literatura relacionada pero no lo que ellos realmente hacían. Dado que recién les habían transferido la función del Ministerio de Trabajo, no tenían información sobre los resultados de sus intervenciones. Se sabía cuántas capacitaciones se habían hecho pero no el resultado de las mismas, por lo tanto, no se sabía si las capacitaciones

habían tenido efecto o no. Asimismo, no se definía qué sectores se iban a abordar (rubros de las MYPE), por lo que se optó por dejar el planteamiento con una fórmula muy general (Entrevista N° 7).

Otro elemento clave del diseño fue la construcción de los instrumentos para hacer seguimiento al programa. Para ello era necesario elaborar una línea de base, para lo cual se elaboró la EMYPE, Encuesta de Micro y Pequeña Empresa, que sería aplicada por el Instituto Nacional de Estadística (INEI). Para el diseño de la encuesta, en marzo de 2010, el MEF contrató a José Durant Broden, consultor externo, que trabajó con PRODUCE y el INEI. El trabajo previo de diseño del programa fue un importante insumo para esta consultoría, toda vez que ya estaban definidos los objetivos y predefinidos los indicadores y lo que se requería era operacionalizarlos:

> Era necesario hacer una definición más operativa de estos indicadores y hacer la elaboración de los instrumentos para la recolección de la data que permita la medición de los indicadores. Esto, trabajando en colaboración tanto con el Ministerio de Economía y Finanzas, con el Ministerio de la Producción y con el INEI. Como resultado de este primer trabajo, se elaboró un cuestionario que entiendo fue aplicado por el INEI en una primera versión a fines del 2010 […] y con eso se levantó una línea de base. (Entrevista N° 4)

Con esto, las etapas de la Consultoría fueron las siguientes:

- Definiciones iniciales, en las que el consultor externo se reunió con el MEF para que le proporcionaran la definición de los alcances de la consultoría y le indicaran con quiénes debía coordinar. El MEF ofreció un apoyo permanente durante la consultoría, mediante José Carlos Chávez, quien, de forma similar a Milagros Villa-García, fue el soporte para esta etapa.
- Definición de indicadores, en la que el consultor entrevistó a los funcionarios de PRODUCE a cargo del tema del Incremento de la Productividad de las MYPE para clarificar los indicadores que se habían establecido en esta cadena programática que figuraban en el trabajo previo.
- Elaboración de la encuesta, etapa que implicó más del 60% del trabajo desarrollado en la consultoría. En colaboración con el INEI (un equipo de aproximadamente diez personas) se operacionalizó la medición. Fue un arduo trabajo que implicó discutir cada pregunta del instrumento para incorporar criterios de tiempo, calidad, etcétera.

> Se elaboró un cuestionario extenso, lo que fue observado por el INEI, ya que podía implicar una tasa alta de no-respuestas. En vista de ello, los funcionarios del INEI decidieron aplicar un cuestionario más corto y lo resumieron ya sin la intervención del consultor (Entrevista N° 4).

En las coordinaciones con PRODUCE se presentó un traspié, según comenta el consultor externo:

> En un inicio recibí del Ministerio de Economía y Finanzas la indicación de que quien tenía que ver con este tema en el Ministerio de la Producción era la Dirección de MYPE y Cooperativas y tuve mis entrevistas con los funcionarios de esa área. Posteriormente recibo la indicación de que no era esa la situación sino que tenía que dirigirme a lo que en esa época era […] la Dirección Mi Empresa […] Hubo que retroceder y retomar las entrevistas con otro personal del Ministerio para reelaborar el mismo trabajo que ya se había hecho anteriormente. (Entrevista N° 4)

Además de esto, encontró otras dificultades. Por una lado, no se había definido, en la etapa de diseño, específicamente el rubro de la empresa y la ubicación geográfica de las empresas en las que se aplicaría los servicios (actividades) propios del programa. Ello impidió definir dónde se medirían los indicadores. Por otro lado, no estaba claro en qué consistían los resultados. Por ejemplo, se indicaba "prácticas de gestión modernas" pero no estaba definido claramente qué se entendía por ello, para poder determinar los indicadores correspondientes. Para este caso se encontró que la OIT tenía un programa estandarizado de prácticas de Gestión Moderna. Ese programa fue revisado junto con PRODUCE y se acordó una definición específica para luego determinar cómo medirla. Asimismo, no se había considerado, en la etapa de diseño, si se iban a integrar o realizar esfuerzos articulados junto con iniciativas ya trabajadas en torno a las MYPE.

Como era de esperar, producto de esta situación, la Encuesta no estuvo centrada en la evaluación de productos, sino que se consideraron mediciones más generales (Entrevista N° 6). Dado que esta estaba orientada, principalmente, a mostrar los beneficios de la intervención del Estado a través del Programa Mi Empresa de PRODUCE, en medio de todas las intervenciones en temas de MYPE, se incluyeron algunas preguntas para diferenciarla. Se preguntó, por ejemplo, respecto de las capacitaciones (en caso hubieran recibido una) y por la entidad que había dictado la capacitación. A través de la Dirección Mi Empresa se sabían cuáles eran las entidades públicas y privadas

que ofrecían capacitaciones como parte de las intervenciones de la Dirección, y estas se listaron en el cuestionario. De esa forma, a pesar de que la Encuesta era general y se aplicaba a todas las MYPE (no solo a las beneficiarias de las iniciativas del PPE), se trató de identificar los resultados correspondientes a dicho Programa. De este modo, en el año 2010 se tomó la primera encuesta como línea base sobre la productividad de la misma.

Adicionalmente, más allá de la Encuesta, se elaboraron informes que reflejaron el seguimiento del PPE: (i) un informe de la ejecución del gasto, que se reportó a mitad de año y en enero-febrero del siguiente año; y (ii) otro de la medición de indicadores para determinar el alcance de los resultados esperados en función a la línea de base, que se reportó anualmente (Entrevista N° 6).

Una tarea que quedó pendiente fue el desarrollo de los productos (conductores MYPE y cooperativas capacitados, conductores MYPE y cooperativas mejoran sus destrezas, entre otros), que implicaba señalar cómo se iban a implementar. Esa parte no se llegó a hacer con PRODUCE debido a los retrasos en la etapa de diseño (Entrevista N° 7).

En vista de ello, la estrategia de implementación quedó en manos de PRODUCE, en particular de la Dirección Mi Empresa, que mediante su organización trató de responder a los productos esperados. Sin embargo, la implementación no estuvo libre de dificultades. Al tratar de implementar las capacitaciones, a través de terceros, cayeron en la cuenta de que en ciertas zonas solo había un limitado número de proveedores (v.gr. SENATI). Si alguno de ellos no quería trabajar con el Programa, no se podía ofrecer el servicio. En las zonas rurales, la situación era más crítica pues no había proveedores, y los de las zonas urbanas no querían trasladarse. Además, el personal de la Dirección Mi Empresa no se abastecía para atender las demandas de capacitación de las regiones. Asimismo, muchas medianas y pequeñas empresas que podían recibir la capacitación eran informales, por lo que no podían acceder a la misma (Entrevista N° 1).

A julio de 2012, PRODUCE, como ente rector en temas MYPE, tiene proyectado modificar el Marco Lógico del Programa para el año siguiente, a fin de contar con una versión más amplia del mismo, involucrando no solo a la Dirección Mi Empresa, sino a todo el Viceministerio de MYPE e Industria, y fomentando la articulación con otras entidades (Entrevista N° 2).

Glosario de Términos

EMYPE: encuesta de Micro y Pequeña empresa. La encuesta se orientó a obtener información estadística cuantitativa y cualitativa para calcular y estimar los valores de los indicadores que permitan caracterizar los aspectos más sustantivos de las MYPE de las capitales departamentales y sus distritos metropolitanos (de los departamentos en la que se aplicó).

MYPE: es una unidad económica constituida por una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial contemplada en la legislación vigente, que tiene como objeto desarrollar actividades de extracción, transformación, producción, comercialización de bienes o prestación de servicios. La Ley 28015 establecía que una microempresa tenía de 1 a 10 trabajadores y un monto máximo de ventas de 150 UITs. En el caso de la pequeña empresa, tenía de 1 a 50 trabajadores y un máximo de ventas hasta 850 UITs. Sin embargo, en el Decreto Legislativo N° 1086 se modificaría la definición de pequeña empresa para abarcar hasta 100 trabajadores y 1700 UITs.

UIT: Unidad Impositiva Tributaria, que según el código tributario es un valor de referencia que puede ser utilizado en las normas tributarias, entre otros. En el año 2012 asciende a S/.3,650.00.

Productividad: según la EMYPE, está definida como la relación del Valor de la Producción Obtenida entre el Valor del Consumo intermedio, en el periodo de referencia. La estimación del Valor de la Producción se realiza mediante la sumatoria de: Margen comercial más Venta neta de productos más la Prestación de servicios netos; mientras que el Consumo Intermedio es la sumatoria de: Compras de materias primas y auxiliares, envases y embalajes, suministros diversos, más Servicios prestados por terceros (transporte, mantenimiento, alquileres, electricidad, agua, publicidad, entre otros).

Presupuesto por Resultados (PpR): desde fines del año 2007, el Estado Peruano, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación estrecha con los responsables sectoriales y de áreas técnicas de los Gobiernos Regionales, viene implementando el denominado Presupuesto por Resultados (PpR). El PpR busca propiciar una toma de decisiones informada, sobre

la base de definiciones de RESULTADOS prioritarios y construcciones de PRODUCTOS, cuyos efectos sobre los resultados sean lo más sólidos posibles. Con ello, cualquier institución del Estado, independientemente del nivel de gobierno al que corresponda, podría tomar decisiones informadas para el logro de resultados. Para esto, el PpR definió desde un inicio una estrategia para su construcción. Primero, que es progresiva, y segundo, que los diseños iniciales por resultados sean consistentes con las estrategias para la superación de la pobreza, particularmente la de priorizar la inversión en capital humano y la inversión en infraestructura básica, social y productiva. Sobre esta base, se definieron, en primer lugar, cinco grandes resultados nacionales (2008), luego cuatro más (2009) y complementariamente seis más para el año 2010. Partiendo de estos resultados se construyen los denominados Programas Estratégicos, que son el conjunto de intervenciones que propician la entrega de bienes y servicios a determinados grupos poblacionales, articulados causalmente, sobre la base de la mejor evidencia disponible, a una cadena de resultados (Salhuana 2009).

Programación Presupuestaria Estratégica (PPE): la PPE es un proceso en el que se relacionan los resultados con los productos, acciones y medios necesarios para su ejecución, los cuales se basan en la información y experiencia existente. Una característica clave de la PPE es que involucra a los actores responsables de su futura ejecución. Se desarrolla en dos fases: (1) elaboración o validación del diagnóstico, que consiste en el análisis de una condición de interés (o problema identificado) sobre el cual se desea incidir, así como sus causas directas e indirectas; (2) diseño de la estrategia de intervención, que consiste en la construcción del modelo lógico, el cual presenta la relación y/o articulación entre productos y resultados (asociados al problema analizado en la fase de diagnóstico). También implica la determinación de los valores y magnitudes de los resultados y productos identificados (MEF 2008b).

ANEXO 1

Diseño del Programa Estratégico Productividad de la MYPE
Factores Causales de la Baja Productividad de las MYPE
(MEF 2010a: 15-16)

Factores causales inmediatos del problema

Los factores causales inmediatos o causas directas identificados mediante la revisión sistémica y bibliográfica de documentación nacional e internacional son:

i. **Causa Directa "Mano de obra de los trabajadores de las Mype es poco calificada":** La falta de conocimientos, entrenamiento y habilidades de los trabajadores de las micro y pequeñas empresas les impide competir en igualdad de condiciones en tanto las compañías no tienen la capacidad de producir a similares tasas. Existe un nexo empíricamente significativo entre mejora de la formación y aumento de la productividad.
ii. **Causa Directa "Limitado capital (recursos necesarios para invertir) con el que cuentan los micro y pequeños empresarios":** Las MYPE no cuentan con recursos económicos para financiar sus actividades. Dicha falta de capital puede impedir la instalación o el crecimiento de la empresa, así como la ejecución de nuevos proyectos, generándose una pérdida de oportunidades para la misma.
iii. **Causa Directa "Deficiente base tecnológica y científica (uso incipiente o de tecnología caduca) de las Mypes":** Las MYPE no aplican suficiente tecnología o tecnología moderna (conocimientos, técnicas, maquinaria) para mejorar su producción de un bien o la prestación de sus servicios, lo que genera que su productividad se estanque.
iv. **Causa Directa "Uso de Prácticas empresariales caducas (poco modernas o adecuadas) por los micro y pequeños empresarios: cultura empresarial familiar y falta de prácticas de gobierno corporativo; prácticas caducas en gestión financiera, comercial, de la calidad, de redes, alianzas o asociatividad, de recursos humanos; etc.":** Los empresarios de la Mype tienen algunas limitaciones de capacidad técnica y de gestión, como la presencia de una cultura empresarial familiar y falta de prácticas de gobierno corporativo, un limitado interés por mejorar la calidad de los productos, un bajo interés por facilitar la asociatividad y articulación empresarial y una falta de visión integradora para la oferta de servicios integrales.

Factores causales intermedios del problema

Los factores causales intermedios o causas indirectas identificados mediante la revisión sistémica y bibliográfica de documentación nacional e internacional son:

i. **Causa Indirecta "Trabajadores de las Mypes tienen un bajo o nulo acceso a capacitación adecuada":** Las MYPE invierten escasos recursos en capacitar a sus trabajadores y mejorar así su calificación, a pesar de que en las empresas más pequeñas los recursos humanos representan por lo general el mayor componente de los costos totales de operación, a diferencia de las grandes empresas, en las que las maquinarias y equipos son generalmente más importantes.
ii. **Causa Indirecta "Acceso limitado (difícil) a financiación (créditos bancarios u otros) de las Mypes":** Acceder al financiamiento externo suele ser sumamente complicado para las MYPE, debido a factores como la informalidad, su perfil riesgoso, la protección deficiente de los derechos de los acreedores, imperfecciones en el mercado de garantías y el escaso desarrollo del mercado de capitales y de instrumentos de financiación en el mediano y largo plazo.
iii. **Causa Indirecta "Acceso costoso a financiación de las Mypes (créditos bancarios u otros) de las Mypes":** Acceder al financiamiento externo suele ser sumamente costoso para las MYPE, debido a la existencia de altas tasas de interés y plazos reducidos para estas. Ello obedece a factores como el alto margen o "spread", el escaso desarrollo de mercados de capitales y el perfil riesgoso de la MYPE.
iv. **Causa Indirecta "Escaso conocimiento y aprovechamiento por las Mypes de las tecnologías de información y comunicación":** Las MYPE no aplican suficientes Tecnologías de la Información y la Comunicación para mejorar la productividad al reducir los costos de transacción, siendo los obstáculos más importantes la falta de costumbre y el temor hacia la utilización de este tipo de herramientas.
v. **Causa Indirecta "Baja capacidad de innovación tecnológica interna de las Mypes":** Las Mypes enfrentan graves restricciones que les impiden desempeñar una serie de funciones adicionales a las operativas, como la investigación sobre nuevas técnicas y métodos de producción, el diseño y desarrollo de nuevos productos. Ello obedece a factores como la baja inversión pública y privada en investigación, innovación y transferencia y el débil sistema de protección a la propiedad intelectual.

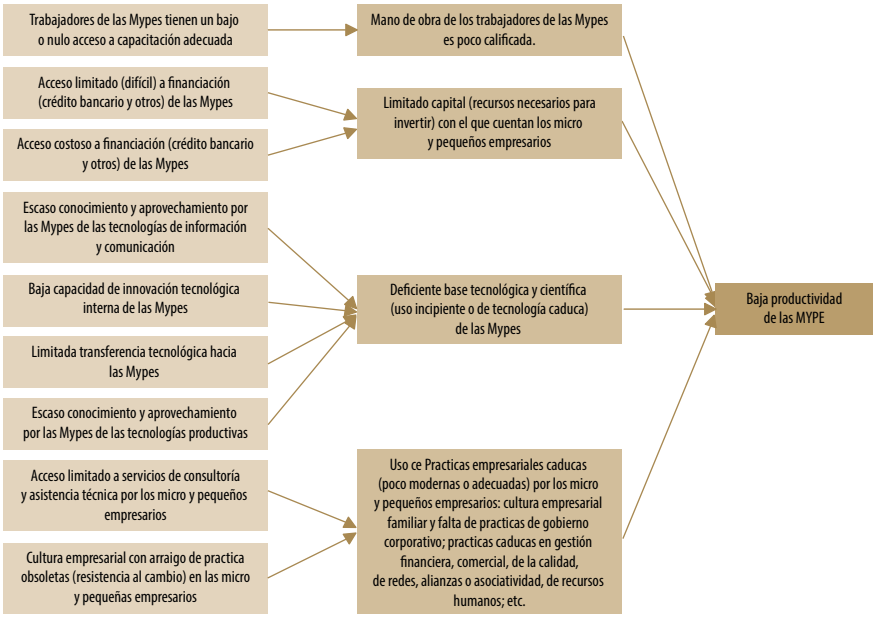
vi. **Causa Indirecta "Limitada transferencia tecnológica hacia las Mypes":** Las MYPE no acceden a tecnología (objetos técnicos, artefactos y conocimientos) desarrollada por terceros.

vii. **Causa Indirecta "Escaso conocimiento y aprovechamiento por las Mypes de las tecnologías productivas":** Las Mypes tienen capacidades tecnológicas escasas y raramente demandan servicios tecnológicos para hacerse más productivas y alcanzar procesos eficientes. Ello se debe a factores como la escasez de información y sus altos costos.

viii. **Causa Indirecta "Acceso limitado a servicios de consultoría y asistencia técnica para los micro y pequeños empresarios":** Las Mype no acceden a servicios de asistencia técnica y consultoría para el desarrollo de competencias para la gestión empresarial.

ix. **Causa Indirecta "Cultura empresarial con arraigo de prácticas obsoletas (resistencia al cambio) en los micro y pequeños empresarios":** Si bien los conductores de la Mype demandan una capacitación especializada en aspectos gerenciales; una gran variedad de sectores en la Mype se resiste, dado el relativo bajo nivel educativo de sus empresarios.

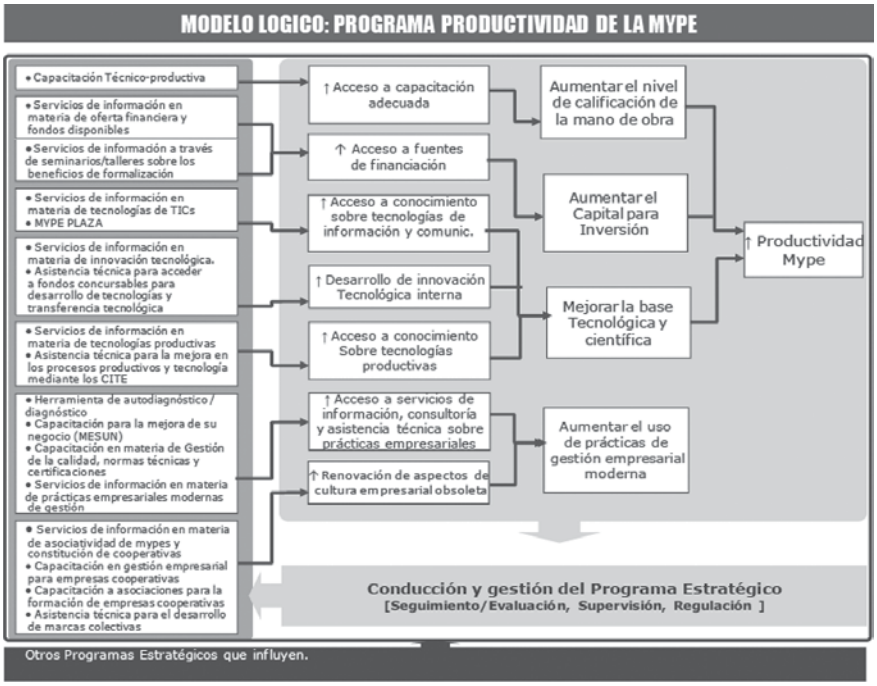
Relaciones de causalidad de la condición de interés "Baja Productividad de las MYPE"



Fuente: Diseño del Programa Estratégico Productividad de la MYPE (MEF 2010a: 17)

ANEXO 2

Diseño del Programa Estratégico Productividad de la MYPE – Modelo Lógico



Fuente: Diseño del Programa Estratégico Productividad de la MYPE (MEF 2010a: 30)

ANEXO 3

Ficha técnica para producto / servicio

DIRECCION MI EMPRESA - FICHA TECNICA PRODUCTO/SERVICIO

1. Nombre Producto/Servicio

2. Objetivo

3. Resultado Esperado

4. Población Objetivo y Ambito Intervención (Regiones)

5. Eje Presupuesto por Resultados **(Empresarialidad / Gestión Empresarial / Técnico Productivo / Innovación -Tecnología / Acceso Financiamiento / Acceso Mercados)**

6. Segmento MYPE **(Nivel 1: Emprendimiento, Formales con niveles mínimos de gestión, Nivel 2: Expansión, Nivel 3: Consolidación, Dinamico, Diversificado.)**

7. Indicador de resultado

U.M.	Meta

8. Meta física, unidad de medida y presupuesto de la finalidad

U.M.	Meta física (beneficiarios)	Presupuesto	Costo x Beneficiario

9. Cronograma Actividades Para Alcanzar Metas Planteadas.

Tareas	Cronograma Cumplimiento Tareas - Trimestres					
	U.Medida	Meta Anual	Trim1	Trim2	Trim3	Trim4

10. Distribución Trimestral de Presupuesto

Tareas		Cronograma de Presupuesto - Trimestres				
		Total	Trim1	Trim2	Trim3	Trim4
Total Presupuesto S/.						

Fuente: Dirección Mi Empresa - PRODUCE

ANEXO 4

Indicadores del Programa Estratégico

INDICADORES DEL PROGRAMA ESTRATÉGICO						
DESCRIPCIÓN	NOMBRE DEL INDICADOR	LÍNEA DE BASE	AVANCES			META
		2007	2008	2009	2010	2011
RESULTADO FINAL						
Incrementar la productividad de las MYPES enel Perú	Productividad de las MYPES	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	Productividad del trabajo de las MYPES.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
RESULTADOS INTERMEDIOS						
Las MYPES usan prácticas empresariales modernas	Porcentaje de micro y pequeños empresarios que usan prácticas empresariales modernas.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
RESULTADOS INMEDIATOS						
Las MYPES renuevan aspectos de su cultura empresarial.	Porcentaje de micro y pequeños empresarios que han renovado aspectos de su cultura empresarial.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Las MYPES incrementan su conocimiento de prácticas empresariales modernas	Porcentaje de mypes que han adoptado prácticas empresariales modernas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Indicadores del Programa Estratégico (MEF 2010b)

Bibliografía

ANDINA

2009 MEF prevé contar con 15 Programas Estratégicos en Presupuesto por Resultados al 2010. 15 de junio. Consulta: 08 de mayo de 2012. <http://www.andina.com.pe/espanol/Noticia.aspx?id=ibvuWGJkc1w=>.

Congreso de la República

2003 Ley 28015. Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa. 3 de julio.

2006 Ley 28927. Ley del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2007. 12 de diciembre.

2008 Decreto Legislativo N° 1086. La Ley de promoción de la competitividad, formalización y desarrollo de la micro y pequeña empresa y del acceso al empleo decente. 28 de junio.

2008 Ley 29271. Ley que establece que el ministerio de la Producción es el sector competente en materia de promoción y desarrollo de cooperativas, transfiriéndosele las funciones y competencias sobre micro y pequeña empresa. 22 de agosto.

CRECEMYPE

2012a Nuestros servicios. Consulta: 09 de mayo de 2012. <http://www.crecemype.pe/portal/index.php/servicio-de-desarrollo-empresarial>.

EMYPE

2011 Encuesta de Micro y Pequeña Empresa - EMYPE 2011. Consulta: 08 de mayo de 2012. <http://www.inei.gob.pe/web/emype/>.

Instituto de Economía y Empresa

2008 *Boletín N° 36.* Consulta: 08 de mayo de 2012. <http://www.iee.edu.pe/doc/publicaciones/az/Boletin_36_IEE.pdf>.

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas)

2008a Conceptos y Líneas de Acción. Documento de trabajo. Consulta: 25 de mayo de 2012. <http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/conceptos_lineas_accion.pdf>

2008b Guía Metodológica para la Planificación Presupuestaria Estratégica. Consulta: 25 de mayo de 2012. <http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/guia_metodologica_completa.pdf>.

2009a Análisis cuantitativo, y cualitativo de la ley MYPE sobre formalización, crecimiento y productividad de las empresas y los trabajadores. Consulta: 08 de mayo de 2012. <http://www.mef.gob.pe/contenidos/comunicado/aviso_expresion1/analisis_ley_mype_sbcc01.pdf>.

2009b Estructura Programática del Programa "0037 Incremento de la productividad de MYPE y cooperativas". Consulta: 25 de mayo de 2012. <http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/estr_program/037.pdf>.

2010a Diseño del Programa Estratégico Productividad de la MYPE. Consulta: 25 de mayo de 2012. <http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/PE0015_PPE_PRODUCTIVIDAD_Mypes.pdf>.

2010b Indicadores del Programa Estratégico. Consulta: 25 de mayo de 2012. <http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/imagenes/indicadores_mypes.gif>

2010c Línea de Base de los Programas Estratégicos 2009-2010. Consulta: 25 de mayo de 2012. <http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/publicacion_linea_base2011.pdf>.

2010d Anexo 6 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010. Consulta: 25 de junio de 2012. <http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/proye_2010/anexo/Anexo6.pdf>.

2010e Reporte de progreso en la obtención de resultados de los Programas Estratégicos iniciados en el 2008. Avances al 2010. Consulta: 01 de julio de 2012. <http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/rpte_progreso_iniciados2008.pdf>.

2011a Reporte de Seguimiento del Avance de las Metas Físicas y la Ejecución del Gasto. 3° trimestre 2011. Consulta: 01 de julio de 2012. <http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/reporte_seguimiento2011.pdf>.

2011b Reporte de progreso en la obtención de resultados de los Programas Estratégicos iniciados en el 2008. 1° trimestre 2011. Consulta: 01 de julio de 2012. <http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/reporte_progreso_1ersem2011.pdf>.

s.f. "Estructura Programática de Programas Presupuestales". *Ministerio de Economía y Finanzas.* <http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2768&Itemid=101885&lang=es>.

PCM Presidencia del Consejo de Ministros

2003 Decreto Supremo Nº 009-2003-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Nº 28015 Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa. Consulta: 08 de mayo de 2012. <http://www.sunat.gob.pe/orientacion/mypes/normas/ds009-2003.pdf>.

2009 *Política nacional en materia de MYPE en el marco del D.S. N°027-2007-PCM*. Consulta: 08 de mayo de 2012. <http://sc.pcm.gob.pe/web/files/politicas_n_eventos/produce-mype.pdf>.

2011 Decreto Supremo 001-2011-PRODUCE. Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y de Acceso al Empleo Decente – Reglamento de la Ley MYPE. Consulta: 08 de mayo de 2012. <http://www.mef.gob.pe/contenidos/competitiv/documentos/Competitividad_DS0012011PRODUCE.pdf>.

PRODUCE - Ministerio de la Producción

2008 Decreto Supremo N° 022-2008-PRODUCE. Adecuan denominación del Despacho Viceministerial de Industria y Comercio Interno del Ministerio de la Producción a lo dispuesto en la Ley 29271. 18 de diciembre.

2009 Decreto Supremo N° 018-2009. Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción. 21 de mayo.

2011 Plan Nacional para la Productividad y Competitividad de las MYPE 2011-2021. Consulta: 08 de mayo de 2012. <http://www.produce.gob.pe/RepositorioAPS/2/jer/PLAN_MYPE_2011_2021/propuesta-plan-mype-2011-2021.pdf>.

2012 Organigrama estructural del Ministerio de la Producción. Consulta: 09 de mayo de 2012. <http://www.produce.gob.pe/pesqueria/publicaciones/2009/mayo/ds018-2009-produce-anexo01.pdf>.

Salhuana, Roger

2008 Presupuesto por Resultados (PpR): Una nueva forma de gestionar los recursos públicos [Diapositivas]. Marzo. Consulta: 01 de julio de 2012. <http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_01117._Roger_Salhuana.pdf>.

2009 "Presupuesto por Resultados: Instrumento para tomar mejores decisiones en materia de gasto público". *Boletín del Consorcio de Investigación Económica y Social CIES.* Lima, 2009, n° 66. Consulta: 01 de julio de 2012. <http://cies.org.pe/analisis/66/ppr-gasto-publico-roger-salhuana>.

Sutcliffe, Sophie y Julius Court

2006 *Herramientas para Diseñadores de Políticas Públicas en Países en Desarrollo.* Londres: Instituto de Desarrollo en Países Extranjeros. Consulta: 25 de mayo de 2012. <http://www.odi.org.uk/resources/docs/3520.pdf>.

CASO

VII

Water Conservation
Current and future sources of water
Total Demand
Water Supplies available

Oportunidad para Servir

El caso de la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos en el Perú

Sumilla: *El Cuerpo de Gerentes Públicos de SERVIR nace de un proceso de aprendizaje enriquecedor que supone un reto para la reconversión de la burocracia nacional tradicional hacia una moderna y más eficiente a partir de experiencias latinoamericanas similares. SERVIR, mediante esta experiencia, nos demuestra que la política pública no es un proceso de una sola dirección, que las fases pueden variar y que la creatividad es un aspecto fundamental para imaginar opciones y alternativas frente a un número de retos que la gestión pública nos presenta. Pero no solo es creatividad, también se trata de instinto al identificar los precisos momentos en los que apostar por un proyecto y cuándo salir.*

Palabras clave: *burocracia, implementación, SERVIR, creatividad.*

Diego Salazar Morales, Tracy Prieto Barragán
y Carlos Alza Barco*

* Para el recojo de información y entrevistas se contó con la participación de Kervin Manco Ponciano. Para la sistematización y transcripción de entrevistas se contó con la colaboración de Renzo Lima y Álvaro Rojas. Elaborado en el marco del Proyecto No. 70242.2079 titulado "Elaboración de Estudios de Casos como Material de Enseñanza sobre políticas públicas y gestión pública en pre y postgrado", financiado por el Vicerrectorado de Investigaciones de la PUCP, en el marco del Concurso de Proyectos de investigación básica aplicada 2012.

1. Antecedentes: Modernización y reforma del Estado.
2. Implementación del cuerpo de gerentes públicos.
3. Cambios en SERVIR.

1. Antecedentes: modernización y reforma del Estado

En el año 2002, el Estado Peruano firmó un contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para crear el Programa de Modernización y Descentralización del Estado. Esto se realizó en virtud de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. El BID prestaba US$ 24 millones y el Estado ponía US$ 12 millones (PMDE 2008).

Sin embargo, las dificultades en la obtención de la viabilidad SNIP para los proyectos provocó que entre el año 2004 y el 2006 no existan avances significativos en temas de Reforma del Estado ni de servicio civil. Es recién en el año 2007, con el gobierno de Alan García, que se retomó la discusión en torno a la modernización del Estado y el servicio civil.

Es así que, el 20 de marzo de 2007, la Secretaría de la Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), liderada por Juan Chau, realizó, con apoyo del BID, un taller en que se trataron los temas de modernización y reforma del Estado. Uno de los temas abordados fue la "Meritocracia y la carrera pública". El problema planteado en torno a este tema fue el gran desorden y tratamiento diferenciado en la planilla del sector público que había en aquella época, dado que coexistían diversos regímenes, criterios y normas disímiles: por un lado, los nombrados y contratados según el Régimen Laboral Público (D.L. N° 276), por otro, los contratados según el Régimen Laboral Privado (D.L. N° 728) y, finalmente, los que estaban por la modalidad de Servicios No Personales, también llamados SNP. Asimismo, se discutió también el rígido sistema de carrera administrativa del Decreto Legislativo N° 276, en el que se privilegiaba la antigüedad y no se consideraba la meritocracia, los incentivos, ni la evaluación de resultados de desempeño.

Frente a esta problemática se quería plantear una reforma que se enfoque en los servidores públicos, un elemento clave del Estado. Esta reforma implicaba formalizar el empleo y establecer un régimen para las protecciones adecuadas para el personal, flexible y orientado a resultados y, definitivamente, meritocrático. Por lo tanto, la Reforma tendría las siguientes etapas (SGP 2007a: 26-32):

1. la incorporación del principio de mérito en la gestión de RRHH,
2. el diseño de una nueva carrera pública, y
3. la implementación *gradual* del esquema remunerativo de la carrera pública.

En ese momento ya estaba claro que era necesario reformar el Servicio Civil y que dicha reforma ya era parte de la agenda de Gobierno. Además, se contaba con un préstamo que podría financiar esta iniciativa como parte del proceso de modernización del Estado, pero aun cuando se tenía lineamientos de acción claros, estaba pendiente definir los mecanismos para llevar a cabo la reforma.

En este contexto es importante recordar que ya se habían realizado intentos previos de reformar el Servicio Civil:

1. De 1991 a 1995 hubo una reforma en la SUNAT, que se volvió una isla de eficiencia; se redujo el tamaño del Estado mediante despidos masivos; y se trató de realizar una reforma integral en la PCM que no tuvo éxito.
2. En 1996 se trató de privatizar la carrera pública pero fue bloqueada por costos políticos.
3. En 2002 se dio un marco mínimo mediante la Ley Marco del Empleo Público, pero no hubo mayores impactos.
4. Y en los años 2004-2005 se intentó la Gran Reforma, que fue bloqueada por el Congreso y el MEF por temor al costo que implicaría (Esparch 2012: 11).

Todos estos intentos habían conllevado a la constitución de "islas de eficiencia" o, en otros casos, a experiencias fallidas de reforma.

En junio de 2007, para continuar con la "oleada modernizadora", la PCM, con apoyo de la cooperación alemana para el desarrollo (GTZ), organizó el taller Hoja de Ruta para la Reforma y Modernización del Estado. Este evento dio mayores luces sobre la manera de llevar a cabo la reforma del servicio civil. Se priorizó el "empleo público", que implicaba los siguientes objetivos específicos: (i) regular la relación laboral con el funcionario, (ii) determinar el número óptimo de personal, (iii) promover el buen desempeño, (iv) mejorar la capacidad gerencial, (v) blindar los cargos técnicos, (vi) regular el ingreso de servidores públicos, (vii) alentar el ingreso de los profesionales más capaces, (viii) eliminar gradualmente el régimen de Servicios No Personales y (ix) sistematizar y transparentar la información sobre empleo público (SGP 2007b: 3, 5). Esto permitía identificar ejes claros sobre los que se tenía que actuar.

El gobierno, a través del Sub-programa de modernización del Programa de Modernización y Descentralización del Estado, destinó US$2.7 millones del préstamo del BID a la Gestión de Recursos Humanos, para apoyar la creación

de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR como organismo técnico especializado y rector del sistema administrativo de gestión de Recursos Humanos del Estado (PMDE 2011).

Se debatió largamente los alcances que tendría SERVIR, barajándose varias opciones. Según Juan Carlos Cortázar,[1] participante[2] de la etapa de diseño de la normativa que respaldaría SERVIR: "existió la posibilidad de plantear un Estamento Directivo, pero se pensó que esto era muy prematuro, se tenía que avanzar a un punto más intermedio". Además afirma:

> […] Teniendo en cuenta las trayectorias de las reformas de la administración pública peruana […] surgió la idea de optar por una estrategia de reforma menos ambiciosa y menos abarcadora, concentrándose en unos aspectos puntuales en lugar de una reforma integral […]. Tomando en cuenta estas consideraciones, se propuso seguir una estrategia de cambio progresivo, que se concentrara en áreas donde era posible construir consensos y que no suscitaran vetos por razones fiscales. Así, en lugar de una Ley general que abordase de una vez todos los temas pendientes con relación al empleo público, surgió la idea de una Ley que se denominó habilitadora y facilitadora. (Cortázar 2008)

Tomando como modelo el sistema de Alta Dirección Pública Chilena y el Cuerpo Argentino de Gerentes, se planteó trabajar a nivel directivo. Sin embargo, dado que los puestos directivos no se tenían definidos como de confianza o no, y no existiendo una escala remunerativa común, ni incentivos para recibir directivos que no fueran del entorno político, esto implicaba, entonces, crear un "cuerpo transitorio" que funcionara como un "invernadero" de directivos públicos (Cortázar 2008).

En diciembre de 2007, el Congreso de la República le da facultades delegadas al Poder Ejecutivo para implementar el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. En este marco, el sábado 21 de junio de 2008, aparece en el diario oficial *El Peruano,* en la sección de Normas Legales, el Decreto Legislativo N° 1023, que crea SERVIR, así como los Decretos Legislativos 1024, 1025 y 1026, vinculados al mismo tema.

[1] Juan Carlos Cortázar es especialista en Modernización del Estado y pertenece a la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

[2] Cabe señalar que dentro de las discusiones para la formulación de los Decretos Legislativos N° 1023 y 1024 participaron: Mario Pasco, entonces Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, Mayen Ugarte, actual Coordinadora de la Mención en Gestión Pública de la PUCP, Pierina Polarollo, Fernando García, Ex Viceministro de Trabajo, entre otros (Entrevista N° 2).

Uno de los primeros programas en ser implementados fue el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP). Según el Decreto Legislativo N° 1024, que Crea y Regula el Cuerpo de Gerentes Públicos, publicado también el 21 de junio de 2008, tendría por objetivos:

a) Convocar profesionales capaces para altos puestos de dirección y gerencias de mando medio, a través de procesos transparentes y competitivos.
b) Desarrollar capacidades de dirección y gerencia en la Administración Pública y asegurar su continuidad.
c) Profesionalizar gradualmente los niveles más altos de la Gerencia Pública.
d) Impulsar la reforma del servicio civil.[3]

El Decreto Legislativo también señala que se incorporarían profesionales altamente capaces, seleccionados en procesos competitivos y transparentes para ser destinados a las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que los requieran.[4]

2. Implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos

SERVIR quedó en manos de Nuria Esparch, quien fue nombrada[5] como la Presidenta del Consejo Directivo de dicha entidad.[6] Ella y el Consejo Directivo fueron los encargados de materializar lo que disponían los Decretos Legislativos. Esparch había venido laborando como Viceministra de Defensa cuando el Presidente García le pidió que "*arme* SERVIR" (Entrevista N° 2).

[3] Decreto Legislativo N°1024 Art. n° 2.

[4] Decreto Legislativo N°1024 Art. n° 1.

[5] Resolución Suprema Nº 316-2008-PCM.

[6] Cabe señalar que la toma de decisiones en SERVIR está a cargo de un Consejo Directivo, el cual está conformado por tres consejeros designados en mérito a sus calificaciones profesionales, uno de ellos fue Juan Carlos Cortés Carcelén, mientras que el otro fue Carlos Casas Tragodara. De los Consejeros, uno tenía además el cargo de Presidente Ejecutivo (para entonces Nuria Esparch fungía esa responsabilidad). Por otro lado, el Consejo Ejecutivo también contaba con representantes del Ministerio de Economía; Juan Alberto Muñoz Romero, en el cargo de Director Nacional de Presupuesto Público, era el entonces representante de dicha entidad; por su parte, la Presidencia del Consejo de Ministros enviaba a Nilda Rojas Bolívar, Secretaria de Gestión Pública (Decreto Legislativo N°1023).

Así, la Presidenta Ejecutiva junto al Gerente de Desarrollo del Cuerpo de Gerentes Públicos y al Secretario General de la PCM,[7]se encargaron de armar la estrategia de implementación que seguiría SERVIR:

> Lo que hicimos fue tomar a propósito el Cuerpo de Gerentes Públicos y desarrollarlo más fuertemente porque se podía "comprar" experiencia del sector privado, mientras que en los otros tres temas lo que se necesitaba era pensar mucho, investigar mucho. Entonces el Cuerpo de Gerentes Públicos, en verdad, le "compró" tiempo a las otras experiencias. (Entrevista N° 2)

Esto reflejaba la estrategia de SERVIR: realizar la reforma de manera gradual. Se iniciaría con medidas específicas orientadas a crear capacidades en el Estado para continuar gradualmente hacia áreas más complejas y también se demostrarían mejoras para sustentar las siguientes reformas y obtener el respaldo de la opinión pública (Esparch 2012). Lo que estaba por definirse era la forma en que esto se llevaría a cabo.

La primera traba fue económica, pues ya se había discutido el presupuesto público en el Congreso de la República. SERVIR necesitaba 1 millón de soles para el 2008, y para el 2009 se esperaba 18 millones. Hernán Garrido-Lecca,[8] Ministro de Salud, cedió 1 millón de soles a SERVIR en el año 2008, con el compromiso de que los primeros gerentes públicos fueran destinados a dicho Ministerio. Esto significaba, en la práctica, un respaldo económico y político: "el Ministro Garrido-Lecca creyó en el proyecto" (Esparch 2012). El Decreto de Urgencia que aprobó la transferencia fue elaborado inclusive por el propio equipo de SERVIR (Nuria Esparch, Andrés Corrales y Marcelo Cedamanos), lo que permitió avanzar rápidamente en la implementación del programa.[9]

Posteriormente, el PNUD, con Jorge Cheryl a la cabeza, estaba buscando dejar de pagar sueldos de gerentes en el Estado, viendo con buenos ojos a SERVIR y, en especial, al cuerpo de Gerentes Públicos, como una oportunidad. Fue Cheryl quien ofreció un donativo de US$200,000 para la realización de actividades de la recientemente creada SERVIR (Entrevista N° 2).

---

[7] Designado mediante Decreto Supremo N° 299-2008-PCM del 22 de octubre de 2008.

[8] Hernán Garrido-Lecca fue ministro de Salud desde el 20 de diciembre de 2007 hasta el 14 de octubre de 2008. El compromiso de la transferencia y el respectivo Decreto de Urgencia se dieron en setiembre de 2008. Luego, el ministro saldría de la cartera pero el compromiso del envío de los Gerentes Públicos de SERVIR al MINSA se cumpliría con la primera promoción de gerentes públicos mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 013-2009-ANSC-PE.

[9] El CEPLAN inició en fechas similares a las de SERVIR, no obstante, tuvo más demora en su implementación al no contar con estos instrumentos y transferencias (Entrevista N° 2).

Con el presupuesto asignado y la donación del PNUD, la Presidenta Ejecutiva de SERVIR ya tenía cómo empezar. Sin embargo, el MEF se mostraba escéptico. Por tanto, SERVIR no debía fallar, debía demostrar capacidad de ejecución de gasto para que el MEF pueda dar viabilidad a las directivas de SERVIR. La Presidenta Ejecutiva decide, entonces, invertir el dinero donado por el PNUD en la compra de equipos básicos de funcionamiento de la entidad y en viajes de los Gerentes de SERVIR encargados de los Gerentes Públicos. La Presidenta Ejecutiva sabía que cualquier inversión en ese momento en la capacitación del personal tendría una repercusión a largo plazo. No se trataba solamente de viajar y aprender, sino que el viaje debía estar relacionado también a un motivo adicional: aprender de los errores:

> Se mandó a los gerentes a varios países para conocer las experiencias. Con Chile se hizo buenos lazos. El objetivo era aprender lo que no hay que hacer. El Estado no invierte en ese tipo de ejercicio, es imposible que el Estado te pague para que aprendas lo que no hay que hacer. Fue un ejercicio bajo un régimen especial. Cualquier inversión en estos gerentes iba a durar bastante tiempo. Un ejemplo fue el Congreso Mundial de Administración Pública. Se invirtió los fondos de SERVIR para que las personas dentro del CGP aprendan. (Entrevista N°2)

Cortázar, del BID, colaboró con establecer los enlaces en diversas partes de América Latina, con el fin de que los funcionarios de SERVIR puedan recopilar las experiencias de dichos países.

A pesar de los viajes, el Ministro de Economía y Finanzas[10] aún veía con suspicacia las reformas. Las primeras etapas de gestión de SERVIR se focalizaron, por tanto, en mantener la vigencia del tema del CGP en la agenda del Comité Directivo de la Entidad. "Mantener el alma, mi trabajo era mantenernos en la vista pública, ser el nexo entre el Consejo Directivo y los Gerentes" afirma la Presidenta Ejecutiva de SERVIR (Entrevista N° 2). Aunque el Ministro tenía dudas, tenía también, aparentemente, una ligera confianza en que el programa contribuiría a realizar reformas en el servicio civil del Estado (Entrevista N° 2).

Es así que, con el dinero donado por el PNUD, entre el 17 y el 29 de mayo de 2009 se envió una comisión a Chile para reunirse con la Dirección

[10] Luis Carranza fue Ministro de Economía dese el 28 de julio de 2006 hasta el 14 de julio de 2008; luego le sucedería Fernando Zavala, quien fue Ministro entre el 15 de julio de 2008 hasta el 18 de diciembre de 2009. Posteriormente, Luis Carranza retornó con una nueva gestión entre el 19 de diciembre de 2009 hasta el 21 de diciembre de 2009, fecha en la que ingresó Mercedes Aráoz.

Nacional del Servicio Civil de Chile, con la finalidad de recoger experiencias e información en la construcción de servicios civiles en la región. En dicho viaje participaron la Gerente de Políticas de Gestión de Recursos Humanos, Beatriz Robles Carhuas, y el Gerente de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento, Jorge Arrunátegui Gadea.[11] De similar forma, se realizaron viajes a Estados Unidos con motivo de firmar alianzas estratégicas con las universidades de Harvard y Syracuse en materia de capacitaciones en políticas públicas.[12]

Realizados estos viajes y recogidas las experiencias de otros países, el equipo de SERVIR procedió a trabajar en el modelo peruano. Se comenzó por construir un sistema remunerativo de incentivos en la carrera pública, aprovechar el *expertise* del sistema de funcionarios, pero, sobre todo, era importante generar un perfil del gestor público; también se estuvo atento a cualquier ventana de oportunidad que permita impulsar o retroceder alguna decisión para que afecte la implementación que se hacía del CGP (Entrevista N° 2). El 4 de abril de 2009 se aprobó un perfil genérico, cuyo objetivo era implementar una estrategia de selección y asignación por competencias de los Gerentes Públicos (Esparch 2012: 15).

Para ello fue necesario partir de la elaboración de una línea de base para atender a cada uno de los cargos requeridos por el CGP. Ello ayudaría a conocer con precisión las particularidades del cargo y proporcionar la información sobre las metas e indicadores a consignarse en el Convenio de Asignación que se firmaría entre SERVIR y la institución receptora de gerentes públicos (Esparch 2012: 5).

Por otro lado, el Gerente de Desarrollo del CGP mencionó que otro problema que debían atender era aquel relacionado al tipo de relación que entablaría el gerente público con la institución que lo acogería (Entrevista N°1). Así, la propuesta para establecer el vínculo laboral contaba con dos opciones: a) por un lado, establecer la relación entre el gerente y la entidad de destino; mientras que, por el otro, b) era establecerlo directamente con SERVIR mediante un convenio marco. Esto planteó un pequeño problema que debía solucionarse. Si bien el Decreto Legislativo N° 1024 no señalaba ninguna posición al respecto, a pesar que la propuesta apuntaba a que el vínculo laboral se establezca con SERVIR (Polarollo 2008), lo que se buscaba era la protección de los Gerentes Públicos de la inestabilidad política

[11] Según Resolución de Presidencia Ejecutiva 046-2009-ANSC-OAJ, el viaje de Jorge Arrunátegui Gadea se realizó entre el 28 de mayo y el 2 de junio de 2009 y fue íntegramente financiado por el PNUD (Resolución Ejecutiva 011-2009-ANSC-PE).

[12] Resolución de Presidencia Ejecutiva 012-2009-ANSC-PE.

y el cumplimiento del periodo de dos meses de disponibilidad con derecho a remuneración luego de concluido su periodo de asignación con la entidad de destino. Sin embargo, ello podría crear inconvenientes al lograr que la planilla de SERVIR crezca aceleradamente y contradiga las particularidades de esta institución como agencia no burocratizada (Polarollo 2008).

Ante ello, ¿qué se podía hacer? Se decidió crear el *Reglamento del Régimen Laboral* (en adelante "el Reglamento") de los Gerentes Públicos, donde se establecía que el vínculo laboral sería con la entidad de destino, pero con la supervisión de SERVIR. En dicho Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 030-2009-PCM el 16 de mayo de 2009, se define la inserción de los Gerentes Públicos en una entidad receptora, se promueve los lazos de identificación y menor resistencia frente al resto de los colaboradores de dicha institución. Más aún, esto era importante para evitar conflictos toda vez que el Gerente Público percibía una mejor remuneración frente a sus homólogos (trabajadores no pertenecientes al cuerpo de gerentes que trabajaban en la misma entidad que un miembro del cuerpo de gerentes) (Entrevista N°1).

Por otro lado, el Decreto Supremo 108-2009-EF, publicado el mismo 16 de mayo, explica la Política remunerativa de los Gerentes Públicos. La "proporcionalidad" mencionada en la Política Remunerativa implicaba un reto para la implementación del Cuerpo de Gerentes. Estaba sobrentendido que se debía plantear una política remunerativa atractiva y competitiva que permita atraer y retener profesionales altamente capaces. En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 1024 señalaba que los Gerentes Públicos podían ganar hasta 30% más que un Ministro. Y esto fue refrendado con la aprobación del Decreto Supremo N° 108-2009-EF, sobre la base de una propuesta alcanzada por el Gerente de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento de SERVIR, Jorge Arrunátegui. Se trataba de una escala de la remuneración básica del Gerente Público, una bonificación mensual por cambio de residencia habitual y un incentivo a la productividad y buen desempeño.

Cabe resaltar que ambos documentos, tanto el Reglamento como la Política Remunerativa, tomaron como punto de partida la independencia y veracidad que debían mantener los Gerentes Públicos, establecidas mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 009-2009-ANSC-PE como parte de los Lineamientos del Proceso de Selección para la incorporación al cuerpo de gerentes públicos durante el año 2009 y aprobado mediante resolución de Presidencia Ejecutiva N° 009-2009-ANSC-PE.

Ahora bien, en el proceso de implementación también se observó la necesidad de definir criterios sobre *periodos de prueba* para asegurar la adecuada

inserción del Gerente Público al puesto que ocuparía en la entidad que lo recibe y para manejar un nivel de flexibilidad en la asignación. En ese sentido, el Reglamento del Régimen Laboral de los Gerentes Públicos estableció un periodo de prueba de tres meses y solicitó un alto grado de discrecionalidad en esta evaluación por parte del titular de la entidad de destino.

Si bien fue recién en mayo de 2009 que se publicaron los Decretos Supremos conteniendo la Política Remunerativa y el Régimen Laboral, la primera convocatoria ya se había realizado con un mes de anticipación, habiendo cerrado el 31 de abril de 2009 (DRELM 2009), antes de la promulgación de la Política Remunerativa y del Reglamento del Régimen laboral.

El equipo de SERVIR encargado de la implementación del CGP cayó en la cuenta de que era preciso prever futuros problemas antes de plantear más Decretos y Directivas. Así, pensaron que podría ocurrir que la entidad solicitante de gerentes, debido a un cambio en sus autoridades, rechace el compromiso que sus pasados directivos habían entablado con SERVIR, lo cual generaría un problema en la asignación de gerentes públicos, por lo cual se buscó suscribir convenios marcos entre SERVIR y las instituciones solicitantes (Entrevista N°2). Además se estableció que el tiempo máximo sin ser asignado sería de un año, tras lo cual se produciría la exclusión automática del Gerente del CGP. Esto ocurrió en la primera convocatoria: cinco gerentes seleccionados, al no encontrar entidad receptora y conforme al Decreto Supremo 030-2009-PCM, literal h, fueron descartados del CGP mediante Resolución de Presidencial Ejecutiva 026-2010-SERVIR/GDCGP del 20 de julio de 2010.

Asimismo, en cuanto a los procesos de selección establecidos al amparo del Decreto Supremo N° 030-2009-PCM, se puso especial énfasis en la *Selección por competencias,* metodología no tradicional contemplada en el Decreto Legislativo N° 1024:

> Los postulantes serán evaluados atendiendo a su capacidad profesional, capacidad de aprendizaje, equilibrio emocional, vocación de servicio y valores. La Autoridad determinará las cualidades y aptitudes a evaluar y los métodos aplicables en los procesos de selección, que se realizarán por etapas eliminatorias. (Artículo 4)

Esto generó otra exigencia adicional, la necesidad de contar con *puestos tipo,* ya que no se sabía si se aplicaba a un puesto específico. Por ello era relevante demostrar que el profesional capacitado no solo tenía una pericia respecto de una función determinada, sino, muy por el contrario, este sería igualmente

idóneo para otra posición. Es así que se definió que la postulación de los candidatos sería a puestos tipo como el de Gerente de Oficina de Administración, el Gerente de Logística, el Gerente de Planificación, el Gerente de Presupuesto, el Gerente de Infraestructura, entre otros (Corrales s.f: 7).

Tanto la Presidenta Ejecutiva como el Gerente de Desarrollo GDGP de SERVIR consideraron que no era solamente importante contar con buenos candidatos, una buena selección y un buen régimen laboral, también era necesario proteger el proceso de los problemas tradicionales que habían llevado a la precariedad a la Gestión Pública peruana; es decir, proteger del "exceso de personal de confianza, [la] altísima rotación, [y la ausencia de] procesos de meritocracia […]" (Entrevista N° 1).

Para evitar dichos problemas se tenía que legitimar el proceso de selección y no involucrarse directamente en él. Por ello se pensó en contar con los servicios de empresas de selección de ejecutivos y *head hunters,* decisión avalada por el Decreto Legislativo N° 1024, que mantenía ambas posibilidades; vale decir, que el proceso de selección de Gerentes Públicos no lo realice SERVIR o que fuera parcialmente tercerizado. De esta manera, para la primera convocatoria se seleccionó a la empresa y consorcio AMROP Hever Perú-Apoyo Consultoría SAC-AC Pública SAC.[13]

SERVIR tomó conocimiento de los candidatos finales cuando recibió las ternas de manos de la empresa contratada (una terna por cada puesto disponible). Este proceso no estuvo exento de dificultades. La empresa tenía escasa experiencia seleccionado ejecutivos para el sector público, y tenía un plazo de cuarenta y cinco días para entregar las ternas, lo que obligó a incluir como obligación contar con expertos en gestión pública que acompañaran el proceso de selección. Asimismo, se vio necesario contar con una institución que vigile la transparencia del proceso, convocando a la Asociación Civil Transparencia, que desarrolló la función de Veeduría en los procesos de selección.[14]

Con todas estas previsiones, SERVIR se había puesto la meta de seleccionar cincuenta gerentes durante el año 2009. No obstante, las críticas en los medios empezaban a surgir a raíz del bajo número de gerentes que se seleccionaría. El diario *Perú 21,* el día 5 de enero de 2009, realizó un reportaje sobre el estado del avance de los Decretos Legislativos N° 1023 y 1024 emitidos seis meses atrás, señalando que no se llegaría a cumplir la meta de doscientos

[13] Selección del 10 de febrero del 2009 Dirección Regional de Lima Metropolitana (El Comercio 2009b).

[14] Para tal fin, ambas instituciones celebraron un convenio de cooperación para proteger los temas de transparencia pública (Entrevista N°1).

gerentes propuesta por el Presidente de la República. La entonces Presidenta Ejecutiva respondió ante la crítica:

> Sí. La cifra puede ser chica, lo que ocurre es que para el primer año, en función del presupuesto (19 millones 880 mil nuevos soles) no podemos comprometer los resultados. Hay que trabajar con ellos (los gerentes), hacer un buen proceso de selección y asegurar que podemos monitorearlos. (Perú 21 2009)

En dicha nota periodística se señaló que el número de gerentes crecería hasta llegar a trescientos cincuenta, como un programa de laboratorio que conforme a su evolución se podría extender (Entrevista N° 1). Con todo ello, el número de Gerentes Públicos que habían sido seleccionados en la primera convocatoria sumaron veinticinco, y un similar número en la segunda que se realizó en setiembre de 2009.

Ya en una segunda etapa del proceso de selección se trabajó sobre la construcción de *Cursos de Introducción*[15] para los candidatos que habían aprobado las etapas previas de selección (curricular, de conocimientos, psicológica, de competencias, de documentación y referencias). Los criterios de formulación de estos cursos no fueron considerados en el marco legal, sino que se le entregó a SERVIR toda la responsabilidad de definir sus objetivos, contenido y un sistema de evaluación. De esta manera, los candidatos que aprobasen el Curso de Introducción se incorporarían al Cuerpo de Gerentes Públicos: el candidato que obtuviese el mayor puntaje y adecuación al puesto sería asignado a una posición y los demás candidatos quedarían en situación de disponibilidad para ser asignados a otras posiciones según haya nuevos requerimientos.

Subsistía aún una pregunta: ¿cuáles son los criterios para seleccionar y ubicar a los gerentes públicos? Era preciso contar con *criterios para elegir cargos de destino* que se definirían en función de las áreas de gestión más frecuentes del país. Entonces se hizo una división en cinco grandes áreas:

- **ciclo de gasto y gestión ambiental**, ligado a los proyectos de mega-inversión y componentes ambientales;
- **multifuncionalidad**, para con ello poder movilizarse entre las distintas entidades una vez terminado su periodo de asignación;

[15] Dicho curso de introducción se aprobó mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva 015-2009-ANSC-PE del 8 de junio de 2009 y se fundamentó en los Lineamientos del Proceso de Incorporación de Gerentes Públicos del 16 de abril de 2009 mediante el Acuerdo de Consejo Directivo N° 027-2009-ANSC-CD.

- **equipo,** para optimizar el aporte de los Gerentes Públicos a la Entidad solicitante;
- **gerencia o gestión,** para enfatizar la ejecución de las políticas más que en su diseño; e
- **instrumentos de gestión,** para asegurar la permanencia del Gerente Público en el cargo asignado al estar contemplados en los instrumentos de gestión de la entidad de destino (Corrales s.f.: 11).

Si bien ya se tenía pensado cuáles eran las capacidades requeridas, las demandas específicas de gerentes públicos con ciertos perfiles debían ser asignados a zonas del país donde los niveles de ejecución de gasto sean substancialmente menores. Para ello se consideró pertinente realizar un estudio en el que se determinara la proporción de departamentos en el país que tendrían preferencia en la cobertura con gerentes públicos, en función a indicadores de eficiencia del gasto y necesidad social, es decir, si presentan baja o media eficiencia del gasto y media o alta necesidad (Arrunátegui 2009).

Es así que los Gerentes Públicos de la primera promoción, inicialmente conformada por treinta gerentes (pero luego reducida a veinticinco debido a la salida de cinco que no encontraron entidad receptora), se ubicaron en diferentes dependencias del Estado, tales como: el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Producción, el Gobierno Regional de Apurímac, el Gobierno Regional de Cajamarca y el Gobierno Regional de Junín.

De esta manera se llegó a la segunda convocatoria, efectuada en setiembre de 2009, a cargo de la empresa MATCH Consultores, representante de Stanton Chase International (SERVIR s.f.a). En este proceso fueron elegidos, luego de todas las evaluaciones, un total de treinta gerentes públicos.

Los Gerentes Públicos de esta segunda promoción fueron ubicándose gradualmente en distintas dependencias del Estado. El optimismo de la primera convocatoria llevaría a plantear una meta más alta: para el 2010 se debían tener cien gerentes asignados a distintas dependencias del Estado.[16] Ya en abril de 2010, cuatro entidades solicitantes de Gerentes Públicos fueron provistas de especialistas, se trataba del Gobierno Regional de Huancavelica, el Gobierno Regional de Junín, y en dos oportunidades el Ejército del Perú.[17]

[16] Así estuvo estipulado en la Resolución de Presidencia Ejecutiva 001-2010-SERVIR/GDCGP del 15 de enero del mismo año.

[17] Todo ello mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva 021-2010-SERVIR-PE (SERVIR 2010a).

Mientras avanzaba la asignación de Gerentes Públicos en diversas dependencias del Estado, los viajes de los funcionarios de SERVIR al extranjero para llevar cursos que contribuyan a mejorar su trabajo se hacían constantes. Entre los meses de enero y diciembre de 2010 se realizaron varios: Carlos Caro Bautista, miembro de la Gerencia de Desarrollo de Capacidades, viajó a Colombia para realizar una pasantía en el Consejo Nacional de Acreditación de dicho país, con el fin de adquirir mayores conocimientos sobre la entidad; Marcelo Cedamanos Rodríguez, Gerente General de SERVIR, viajó a España durante doce días para participar en el Primer Curso sobre profesionalización del empleo público; y así también otras comisiones de similar objetivo a El Salvador y a Estados Unidos.[18]

Llegó así la tercera convocatoria realizada en dos etapas. Inicialmente esta debió finalizar el 30 de diciembre de 2010, pero en la medida en que quedaron desiertos los puestos, el 25 de setiembre de 2011 se convocó a un nuevo proceso. En dicha oportunidad, las empresas a cargo fueron MATCH Consultores y el consorcio AC Publica SAC/APOYO Consultoría SAC/HOLISTIC Consultoría Integral SAC/Laborum.com PERU SAC, seleccionando a cuatro gerentes para complementar la selección anterior (SERVIR 2011a).

3. Cambios en servir

Todas estas reformas habían sido posibles gracias a la constante coordinación existente entre los miembros del Consejo Directivo, especialmente entre la Presidencia Ejecutiva de SERVIR y el MEF, representado en el Director Nacional de Presupuesto Público, con la venia de los Ministros de Economía y Finanzas, Luis Valdiviezo, y, posteriormente, Luis Carranza (Entrevista N° 2).

El 18 de enero de 2009, antes de realizar la primera selección de Gerentes Públicos, Nuria Esparch dejó en claro que los avances se habían podido lograr con la contribución y voluntad política del Presidente de la República y del Consejo Directivo de SERVIR. Esparch afirmó: "Siento que tengo el respaldo que necesito para avanzar. No he recibo presiones ni llamadas" (El Comercio 2009c). Sin embargo, los problemas vendrían con el cambio de Ministro. Con la salida de Luis Carranza, el 22 de diciembre de 2009, y la entrada de Mercedes Aráoz, se pasaría de un período de coordinación y entendimiento a uno de "teléfono malogrado" (Entrevista N° 2). Durante un largo tiempo no hubo una comunicación fluida entre la Ministra y los directivos de SERVIR.

[18] Resolución de Presidencia Ejecutiva 016-2010-SERVIR-PE (SERVIR 2010b).

Fue recién con el nombramiento de Carlos Casas Tragodara como Viceministro de Economía del MEF, hacia el 10 de enero de 2010, que empezaría a retomarse la fluidez en las comunicaciones (Entrevista N°2).

El problema mayor, afirma la Presidenta Ejecutiva de SERVIR, se presentó cuando José Antonio Chang fue designado Presidente del Consejo de Ministros, el 14 de setiembre de 2010. Ella sentía que el apoyo político se le había retirado para avanzar en las siguientes reformas que le habían sido asignadas: "[…] me di cuenta que había perdido mi *touch,* porque con Chang nunca me llevé bien. Le pedí una reunión, nunca me la dio en setenta días consecutivos, a diferencia de todos los ministerios" (Entrevista N° 2).

A esto se habría sumado que SERVIR tenía a su cargo la reforma de la Carrera Pública Magisterial y la reforma de las trece profesiones de la salud, tema por demás complicado. Al respecto, la Presidenta Ejecutiva de SERVIR señala:

> […] los médicos, las enfermeras, la Carrera Magisterial son competencia de SERVIR, […quién] en su sano juicio se iba a meter con 300,000 maestros en una carrera por demás complicadísima y […] por otro lado meterse con las trece profesiones de la salud. Nos hicimos los tercios, nos hicimos el monito que no mira, porque lo que hicimos fue […] coger pequeñas batallas que podíamos ganar y [una vez realizado ello], recién podíamos [pensar] en un segundo paso […] (Entrevista N° 2)

En ese momento, la Presidenta Ejecutiva de SERVIR sabía que "la ventana se le había cerrado" (Entrevista N° 2), dejando el cargo el 13 de febrero de 2011[19] y nombrándose a Edmundo Pablo Beteta Obreros como nuevo Presidente Ejecutivo,[20] cargo que ocupó por cerca de ocho meses. El 20 de setiembre de 2011, Jorge Ernesto Arrunátegui fue designado temporariamente como nuevo Presidente Ejecutivo de SERVIR,[21] quien a su vez renunció para ir como Viceministro al nuevo Ministerio de Inclusión Social, siendo reemplazado temporariamente por Juan Carlos Cortés Carcelén, el 21 de Octubre de 2011.[22] Posteriormente, Cortés sería designado definitivamente el 5 de marzo de 2012.[23]

[19] Resolución Suprema 019-2011-PCM.
[20] Resolución Suprema 019-2011-PCM.
[21] Resolución Suprema 227-2011-PCM.
[22] Decreto Supremo N°309-2011-PCM.
[23] Resolución Suprema 061-2012-PCM.

No obstante esta situación, el trabajo relativo a las convocatorias de Gerentes Públicos continuaba en paralelo. Conforme se asignaba Gerentes Públicos, se iba coordinando con las entidades receptoras, especialmente cuando estas se trataban de Gobiernos Regionales y Ministerios. Tal fue la situación con David Salazar, Presidente Regional de Apurímac, Vladimiro Huároc, Presidente Regional de Junín, con el Ministerio de la Mujer, el Ministerio de Trabajo y EsSalud. El problema radicaba en la posibilidad de que se desconociera a los gerentes pedidos y asignados por motivo de cambios en los titulares de los Ministerios[24] y Gobiernos Regionales. Por otro lado, otros factores, como los regionalismos, podían afectar el proceso de transferencia de Gerentes Públicos, por lo que la constante coordinación con los Presidentes Regionales ayudaba a brindar el soporte político necesario a los gerentes asignados (Entrevista N° 1).

No obstante los problemas ocurridos, las convocatorias en SERVIR continuaron. Así, con fecha 2 de octubre de 2011, la cuarta convocatoria para formar parte del Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) ofrecía veinticinco posiciones en diversos rubros del Estado (SERVIR 2011b). En esta oportunidad, las empresas Verall Strategy S.A.C. (Overall Business/Bernard Hodes Global Network) y Assessment Center S.A.C fueron elegidas para el proceso. Fruto de esta convocatoria y de un proceso adicional fueron incorporados treinta y un nuevos miembros del CGP.

De similar forma ocurriría con la quinta convocatoria para la incorporación de Gerentes Públicos de SERVIR, iniciada el 29 de enero de 2012 y culminada el 16 de marzo (SERVIR 2012a) del mismo año. En esa oportunidad se incorporaron treinta y cinco gerentes públicos (SERVIR 2012b). A julio de 2012, SERVIR se encontraba preparando la sexta convocatoria para incorporaciones al CGP, que debía iniciarse el 2 de setiembre (Gerencia Pública 2012).

Finalmente, al 31 de enero de 2012, SERVIR contaba con ciento once Gerentes Públicos laborando a nivel nacional en las diversas entidades del Estado (SERVIR 2013).

[24] Como ejemplo, en el Ministerio de Salud se asignaron once gerentes especialistas en administración y planificación, los mismos que tuvieron problemas con el cuerpo médico que se encontraba receloso de la medida (Entrevista N°1).

Glosario de Términos

Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP): grupo de profesionales altamente capaces, seleccionados en procesos competitivos y transparentes para ser destinados a entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales que los requieran. En virtud al Decreto Legislativo N° 1024, el CGP es responsabilidad de la Autoridad del Servicio Civil SERVIR y tiene como objetivos: convocar profesionales capaces para altos puestos de dirección y gerencias de mando medio, desarrollar capacidades de dirección y gerencia en la Administración Pública y asegurar su continuidad, profesionalizar gradualmente los niveles más altos de la Administración Pública, entre otros. El número de Gerentes Públicos así como los perfiles de los profesionales a ser reclutados en cada convocatoria serían fijados por SERVIR, tomando en cuenta las necesidades del sector público, los requerimientos de las entidades y las posibilidades presupuestales.

Decreto Legislativo: instrumento normativo con rango de ley dado por el Poder Ejecutivo luego de haber obtenido facultades legislativas del Congreso de la República. El artículo 104° de la Constitución Política del Perú señala que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante Decretos Legislativos sobre la materia específica y por el plazo determinado establecido en la ley autoritativa. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. Para el tema en cuestión, mediante la Ley N° 29157, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento, se delegó la facultad de Legislar al Ejecutivo y, durante esa etapa, fueron emitidos los cuatro Decretos Legislativos relacionados con SERVIR: 1023, 1024, 1025 y 1026.

Decreto de Urgencia: instrumento normativo con rango de ley dado por el Poder Ejecutivo para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso de la República. El Congreso puede modificar o derogar los referidos Decretos de Urgencia, según el artículo 118°, punto 19 de la Constitución.

Gerencia de Desarrollo del Cuerpo de Gerentes Públicos: órgano encargado de: a) formular las políticas nacionales y propuestas normativas del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en coordinación con los órganos de línea que correspondan; b) promover y coordinar la investigación y análisis de la información en materia de recursos humanos del sector público;

c) elaborar la propuesta de política remunerativa, que incluye la aplicación de incentivos monetarios y no monetarios vinculados al rendimiento, en el marco de los límites presupuestarios establecidos por la ley y en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas; d) efectuar las propuestas de normas técnicas de carácter general para los procesos de selección de recursos humanos que realicen las entidades públicas; e) absolver consultas y emitir opinión técnica en el ámbito de su competencia, incluyendo la opinión previa a la expedición de normas de alcance nacional relacionadas con el ámbito del Sistema que le corresponda; desarrollar un sistema de evaluación de las políticas públicas en el ámbito del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos; f) las demás que le delegue el Consejo Directivo o el Presidente (SERVIR 2008).

Modernización del Estado: "La modernización del Estado o reforma administrativa es un proceso político-técnico de transformación de actitudes y de fortalecimiento de aptitudes, de agilización de procesos, simplificación de procedimientos, sistemas funcionales y administrativos, relaciones y estructuras administrativas, con el fin de hacerlos compatibles con los nuevos roles de todos los niveles de gobierno, así como con los planes y programas de desarrollo y dar al Estado su capacidad protagónica (Lugo 2000)" (PRODES 2011).

Servicio Civil: son las "reglas de juego" que orientan la gestión de los servidores públicos. Dichas reglas se agrupan en un sistema ordenado y coherente y están referidas a lo siguiente: al ingreso de los servidores, movilidad, capacitación, evaluación, gestión de las remuneraciones, entre otros. Muchas de estas reglas de juego son transversales a todas las entidades públicas y se implementan en cada entidad por medio de los procesos de gestión de recursos humanos. El concepto de recursos humanos ha sido utilizado tradicionalmente en las organizaciones del sector privado para referirse a la rama de la gestión vinculada al reclutamiento, manejo y desarrollo de las personas dentro de una organización, integrando la gestión de los recursos humanos al cumplimiento de los objetivos de la organización y/o empresa. Esta noción se ha "importado" al sector público por medio del concepto de servicio civil. Mediante las normas de creación de SERVIR (Decreto Legislativo 1023) se reemplaza el término "empleo público" por "servicio civil", con la finalidad de recuperar los valores esenciales de la función pública, como el mérito, servicio al ciudadano y la orientación a resultados (SERVIR s.f.b).

SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil): organismo técnico especializado. Es decir, cuenta con independencia funcional para ejercer su labor a nivel multisectorial e intergubernamental respecto de la gestión de las personas al servicio del Estado. Además, la entidad cuenta con personería jurídica de derecho público interno (SERVIR s.f.b).

Bibliografía

Arrunátegui, Jorge

2009 *Cuerpo de Gerentes Públicos: Valoración de Puestos de Trabajo y Escala Remunerativa. Autoridad Nacional del Servicio Civil.* Lima: Mimeo.

2009 *Metodología para la priorización de la intervención del Cuerpo de Gerentes Públicos al nivel departamental. Autoridad Nacional del Servicio Civil.* Lima: Mimeo.

Alvarado, Sandra

2009 "Son 14 las regiones que requieren con urgencia de asesoría técnica". *Gestión Política.* Lima, 3 de marzo, p. 22.

Balbi, Mariella

2009 "Primera promoción de 25 gerentes públicos entra a trabajar en junio". *El Comercio.* Lima, 18 de enero, p. a2.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)

2011 *Diagnóstico Servicio Civil en el Perú. Informe Final.*

Congreso de la República

2002 Ley N° 27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. 30 de enero.

2008 Decreto de urgencia que Dicta medidas urgentes en materia económica y financiera a favor de la Autoridad Nacional del Servicio Civil.

Corrales Angulo, Andrés

2010 "La reforma del Servicio Civil peruano". *XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Santo Domingo.

s.f. "Diseño e Implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos". Ponencia *SERVIR.* Lima.

Cortázar, Juan Carlos

2008 "Impulsando reformas institucionales en contextos de bloqueos y debilidad institucional. El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil". *JuanCarlosCortazar.com.* Consulta: 25 de agosto de 2012. <http://juancarloscortazar.com/wp-content/uploads/2011/08/Impulsando-reformas-institucionales-Scivil-Peru-2008-v2-pagina-web.pdf>.

2012 "Reformando el servicio civil. ¿Hacia dónde ir?". *Seminario Internacional de Modernización de la Gestión Pública.* [Diapositivas] 20 de julio.

Corvera Gálvez, Luis
2009 "Programa Servir espera contar con 350 gerentes para el 2011". *El Comercio.* Lima, 10 de febrero, p. b3.

DRELM
2009 "Mañana vence el plazo de primera convocatoria para gerentes públicos". Dirección Regional de Educación Lima Metropolitana. Consulta: 28 de agosto de 2012. <http://www.drelm.gob.pe/node/792>.

Dongo, Francisco
2010 *El Cuerpo de Gerentes Públicos. Concepción y proyectos.* [Diapositivas]. Lima.

El Comercio
2009a "El MEF con el equipo completo". *El Comercio.* Lima, 30 de enero, p. b4.
2009b "Programa Servir espera contar con unos 350 gerentes públicos para el año 2011". El Comercio. Consulta: 27 de agosto de 2012. <http://inst.servir.gob.pe/files/Publicaciones%20Destacadas/2009/ElComercio%2010febrero2009%20%20Programa%20SERVIR%20espera%20contar%20con%20unos%20350%20gerentes%20publicos%20para%20el%202011.pdf>.
2009c "Primera promoción de 25 gerentes públicos entra a trabajar en junio". *El Comercio.* Consulta: 28 de agosto de 2012. <http://inst.servir.gob.pe/files/Publicaciones%20Destacadas/2009/ElComercio%2018enero2009%20%20Primera%20promocion%20de%2025%20gerentes%20publicos%20entra%20a%20trabajar%20en%20junio.pdf>.

El Peruano
2012 Resolución Suprema N°061-2012-PCM. <http://inst.servir.gob.pe/files/06-03-2012[1].pdf>.

Esparch, Nuria
2011 *Reforma del Servicio Civil en el Perú.* [Diapositivas]. Guatemala, 11 de noviembre.

2012 "Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil". *Instituciones, Innovación, Regulación: ventanas de oportunidad en el caso del Servicio Civil.* GRADE. Lima, p.11.

Gerencia Pública

2012 "El 2 de setiembre inicia la Sexta Convocatoria al Cuerpo de Gerentes Públicos". *Gerencia Pública.* Consulta: 28 de agosto de 2012. <http://www.gerenciapublica.org.pe/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1835&catid=40&Itemid=54>.

IPSOS APOYO - Opinión y Mercado

2009 *Aptitudes para la movilidad laboral dentro del Sector Público - Informe Final.* [diapositivas]. Lima.

La República

2009 "Gerentes Públicos se incorporarán al Estado". *La República.* Lima, 20 de enero, p. 7.

Matos Iberico, Dina

2012 *Sistematización de la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos en SERVIR.* Lima.

Perú 21

2009 "Año 2009: El reto de formar y colocar gerentes públicos". *Peru 21.* Consulta: 27 de agosto de 2012. <http://inst.servir.gob.pe/files/Publicaciones%20Destacadas/2009/Peru21%2005enero2009%20-%20Anio%202009%20El%20reto%20de%20formar%20y%20colocar%20gerentes%20publicos.pdf>.

Polarollo, Pierina

2008 "Ley del Servicio Civil". *Informe Final de Consultoría. Programa de Modernización y Descentralización del Estado.* Lima: Mimeo.

Ponce San Román, Alejandro

s.f. *Sistematización de la experiencia de los Gerentes Públicos Provincias. Informe de Trabajo*. [Diapositivas].

PCM (Presidencia del Consejo de Ministros)

2008 Decreto Legislativo N° 1023que Crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos. 21 de Junio del 2008

2008 Decreto Legislativo N° 1024 que Crea y Regula el Cuerpo de Gerentes Públicos. 21 de junio.

2008 Decreto Legislativo N° 1025 que aprueba norma de capacitación y rendimiento para el sector público. 21 de junio del 2008.

2008 Decreto Legislativo N° 1026 que establece un régimen especial facultativo para los gobiernos regionales y locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral.

2011 Resolución Suprema 019-2011-PCM que Aprueban la Formulación y Evaluación del Plan Operativo Informático de las entidades de la Administración Pública y su Guía de Elaboración.

PRODES

2011 *Reforma del Estado y modernización de la gestión pública.* Lima: USAID.

PMDE (Programa de Modernización y Descentralización del Estado)

2008 Programa de Modernización y Descentralización del Estado (Contrato de Préstamo Nº 1437/OC-PE). Consulta: 27 de agosto de 2012. <http://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/145/PLAN_145_Manual%20de%20Operaciones%20del%20Programa%20de%20Modernizaci%C3%B3n%20y%20Descentralizaci%C3%B3n%20del%20Estado%20(PMDE)_2008.pdf>.

2011 *Cierre y Perspectivas.* [Diapositivas]. Agosto, n° 4.

SERVIR (Autoridad Nacional del Servicio Civil)

s.f.a "SERVIR convoca profesionales para integrar cuerpo de Gerentes". *SERVIR.* Consulta: 28 de agosto de 2012. <file:///F:/servir/SERVIR%20convoca%20a%20profesionales%20para%20integrar%20cuerpo%20de%20Gerentes%20P%C3%BAblicos%20%C2%AB%20panoramacajamarquino.htm>.

s.f.b "Preguntas frecuentes sobre servicio civil". *SERVIR.* Consulta: 28 de agosto de 2012. <http://inst.servir.gob.pe/index.php/es/component/content/article/44-informacion-de-servir/948-preguntas-frecuentes.html>.

2008 Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil del Estado. Aprobado mediante Decreto Supremo 062-2008-PCM.

2009 Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 009-2009-ANSC-PE. 14 de mayo.

2009 Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 011-2009-ANSC-PE. 14 de mayo.

2009 Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 012-2009-ANSC-PE. 14 de mayo.
2009 Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 017-2009-ANSC-PE. 30 de junio.
2009 Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 079-2009-ANSC-PE. 30 de diciembre.
2009 Perfil del Gerente Público. Vigencia 2009-11. Aprobado por el Consejo Directivo de SERVIR en su sesión de 02.04.09 [diapositivas]. Lima.
2009 Propuesta y Diseño Metodológico para el desarrollo del Perfil del Gerente Público con Enfoque por Competencias [diapositivas]. Lima.
2010a Resolución de Presidencia Ejecutiva 021-2010-SERVIR-PE. Consulta: 28 de agosto de 2012. <http://inst.servir.gob.pe/files/Resoluciones/PE-2010/Res021-2010-SERVIR-PE.pdf>.
2010b Resolución de Presidencia Ejecutiva 016-2010-SERVIR-PE. Consulta: 28 de agosto de 2012. <http://inst.servir.gob.pe/files/Resoluciones/PE-2010/Res016-2010-SERVIR-PE.pdf>.
2010 Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 003-2010-SERVIR/PE. 15 de enero.
2010 Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 004-2010-SERVIR/PE. 15 de enero.
2010 Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 015-2010-SERVIR/PE. 23 de febrero.
2010 Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 016-2010-SERVIR/PE. 23 de enero.
2010 Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 019-2010-SERVIR/PE. 19 de marzo.
2010 Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 026-2010-SERVIR/PE. 30 de abril.
2010 Resolución de Presidencia Ejecutiva 021-2010-SERVIR/PE. 3 de mayo
2010 Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 027-2010-SERVIR/PE. 5 de mayo.
2010 Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 035-2010-SERVIR/PE. 21 de mayo.
2010 Resolución de Presidencia Ejecutiva Nº 047-2010-SERVIR/PE. 20 de julio.

2010 *Perfil del Gerente Público.* Vigencia 2009-11. Aprobado por el Consejo Directivo de SERVIR en su sesión de 02.04.09 y 15.03.12. [Diapositivas]. Lima.

2010 *Defunción de Competencias Críticas del Perfil del Gerente Público.* [Diapositivas]. Lima.

2011a *Ejecución del Gasto de Inversión en los GR de Junín, Apurímac y Cajamarca. Aportes de los GGPP.* [Diapositivas]. Consultado el 28 de Agosto del 2012. <http://inst.servir.gob.pe/files/Informacion_de_Personal/ResultadosConvocatorias-2011dic.pdf>.

2011b *IV Convocatoria SERVIR.* Consulta: 28 de agosto de 2012. <http://inst.servir.gob.pe/files/CRONOGRAMA%20CUARTA%20CONVOCATORIA%2026set.pdf>.

2012a *V Convocatoria SERVIR.* Consulta: 28 de agosto de 2012. <http://inst.servir.gob.pe/files/CGP%20Convocatorias/CGP-Convocatoria-5-Cronograma.pdf>.

2012b Resolución de Presidencia Ejecutiva 043-2012-SERVIR-PE. *SERVIR.* Consulta: 28 de agosto de 2012. <http://inst.servir.gob.pe/files/Resoluciones/PE-2012/Res043-2012-SERVIR-PE.pdf>.

2013 Informe de SERVIR. Consulta: 28 de agosto de 2012. <http://www.servir.gob.pe/files/Informacion_de_Personal/GGPP-Asignados.pdf>.

SGP (Secretaría de Gestión Pública – PCM)

2007a *Taller sobre Reforma y Modernización del Estado.* [Diapositivas]. 20 de marzo.

2007b *Hoja de Ruta para la Reforma y Modernización del Estado.* 20 de junio.

Yacsahuache, Hernán

1998 *Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado.* Consultado el 2 de Setiembre del 2011. <http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/yupaq/n3_1998/a04.pdf>.

CASO VIII

Un solo lugar, menos tiempo

El caso del Centro de Mejor Atención al Ciudadano (MAC)

Sumilla: Como un paso importante en la modernización de la gestión del Estado para mejorar la atención al ciudadano, la Presidencia del Consejo de Ministros inauguró, el 29 de noviembre de 2010, el Primer Centro de Mejor Atención al Ciudadano (MAC) y de Mejor Atención al Ciudadano de la Micro y Pequeña Empresa (MACMYPE), ubicado en el Centro Comercial Plaza Norte, en el área norte de Lima, abarcando los distritos de Independencia, Comas y Los Olivos, entre otros. En el año 2011, la Presidencia del Consejo de Ministros obtuvo el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública (otorgado por Ciudadanos al Día) por el Centro de Mejor Atención al Ciudadano MAC y MACMYPE, que ha superado su meta de atenciones y que tiene un grado de satisfacción promedio de 96%.

Palabras clave: *Mejor Atención al Ciudadano, Modernización del Estado, Secretaría de Gestión Pública, Programa de Modernización y Descentralización del Estado, PMDE, MAC, Aló MAC.*

Tracy Prieto Barragán y Carlos Alza Barco*

* Con la colaboración de Renzo Lima Baquerizo en la sistematización de entrevistas y revisión final. Elaborado en el marco del Proyecto No. 70242.2079 titulado "Elaboración de Estudios de Casos como Material de Enseñanza sobre políticas públicas y gestión pública en pre y postgrado", financiado por el Vicerrectorado de Investigaciones de la PUCP, en el marco del Concurso de Proyectos de investigación básica aplicada 2012.

1. Introducción
2. Los orígenes: la modernización del Estado y la simplificación administrativa.
3. Los talleres de modernización y reforma del Estado.
4. La Secretaría de Gestión Pública lidera el tema.
5. Diseñando e implementando el MAC.
6. El Centro MAC de Lima Norte.

1. Introducción

En el año 2009, un estudio realizado por Data Digital daba cuenta de que el 70% de las personas afirmaba tomar treinta minutos o menos en llegar a la entidad destino donde realiza sus trámites; 79% de entrevistados espera en cola un tiempo promedio de treinta minutos. Según el estudio, el 49% de los entrevistados suele requerir (en promedio) hasta dos visitas para completar su trámite y el 47% declaró un tiempo de atención en la misma entidad de quince minutos. En resumen, el tiempo total del trámite implicaría aproximadamente dos horas y media.

Pero el estudio no solo revelaba problemas de tiempo, la calidad de la atención también estaba en juego. El 21% priorizó como los problemas principales las colas largas, el 16% la información deficiente y el 13% el inadecuado trato del personal. Todo esto reflejaba problemas de tiempo, trato y ausencia de información en los servicios que ofrece el Estado al ciudadano. Un 17% de los encuestados afirmó que valoraban la amabilidad y cordialidad en el trato, 16% la información suficiente, 15% la orientación adecuada.

Para atender esta problemática, desde el año 2007, el Estado Peruano inició el diseño de un Modelo de Atención al Ciudadano (MAC), consistente en una plataforma de atención unificada para que los ciudadanos puedan realizar los trámites más importantes en un solo lugar. La idea era crear un servicio bajo los estándares de la simplificación administrativa y en el marco de la denominada Modernización del Estado, iniciada en el año 2002 y financiada con un préstamo del BID y una contrapartida del Estado Peruano. Se trataba de un servicio al ciudadano oportuno y de bajo costo, bajo la premisa de que el Estado debía acercarse al ciudadano, centralizando en un mismo lugar a varias entidades y evitar así las largas colas, reduciendo el tiempo de los trámites, así como los costos de desplazamiento y espera. Además, el Centro MAC se caracterizaría por un trato diferenciado con servicios de orientación y atención personalizada que garantizarían un servicio de calidad a toda la población.

2. Los orígenes: la modernización del Estado y la simplificación administrativa

Durante el gobierno de Alejandro Toledo, en enero del año 2002, se promulgó la Ley Nº 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que declara al Estado en proceso de modernización con la finalidad de construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano.[1]

La iniciativa contó con el apoyo económico del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El otorgamiento del préstamo[2] supuso la creación de un Programa para la ejecución de dichos fondos, denominado Programa de Modernización y Descentralización del Estado (PMDE), que formaría parte de la PCM. El Coordinador General del Programa comenta que dada la necesidad de que la PCM tuviera soporte de asistencia técnica y de financiamiento para las tareas de modernización y descentralización del Estado, se elaboró un informe que dio forma al contrato de préstamo y, por consiguiente, al programa con dos componentes, uno para la modernización y otro para la descentralización del Estado (Entrevista N°3).

Respecto al aporte del Banco, un funcionario del BID, que acompañó el proceso, señala:

> El aporte del Banco fue, que es lo que hace a nivel latinoamericano, traer experiencias exitosas de la región enmarcadas en determinadas políticas públicas. Las políticas públicas son dadas obviamente por el Gobierno. Lo que hace [el Banco] es darle corporeidad, darle sustancia, con un determinado modelo a esta política pública de acercar el Estado al ciudadano. (Entrevista N° 4)

El Programa, según el contrato de préstamo, estaba compuesto a su vez por dos subprogramas:

[1] La Ley Marco de Modernización de la gestión del Estado, Ley N° 27658, en los artículos 4 y 11, remarcaba también la importancia de contar con un Estado con canales efectivos de participación ciudadana, descentralizado, transparente y con servidores públicos calificados. Se priorizaba también que los servidores públicos pongan como principal eje la satisfacción de las necesidades del ciudadano, le brinden un servicio imparcial, oportuno, confiable y de bajo costo.

[2] El 9 de setiembre de 2003, mediante el Decreto Supremo N° 125-2003-EF, se aprobó la operación de endeudamiento externo acordada entre el Perú y el BID para financiar parcialmente el Programa de Modernización y Descentralización del Estado-PMDE, cuyo costo total ascendía a US$ 40 millones. Tres días después, el BID y el Perú suscribieron el Contrato de Préstamo N° 147/OC-PE para la implementación del Programa. De este monto, el Banco se comprometió a pagar US$ 28 millones, que corresponderían al préstamo, y los US$ 12 millones restantes serían contrapartida local. Posteriormente, el monto total del programa se redujo a US$ 36 millones, por lo que el préstamo ascendió solo a US$ 24 millones.

- **Subprograma de modernización del Estado (US$ 13.5 millones)**, que tenía por objeto apoyar la instrumentación de la Ley Marco de Modernización del Estado y otras actividades de modernización coherentes con los objetivos de la misma. Este subprograma constaba de seis componentes: Organización del Poder Ejecutivo,[3] Gestión de Recursos Humanos, Gobierno Electrónico, Gestión de Compras Gubernamentales, Programa Piloto: MTC, Modernización de la PCM.
- **Subcomponente de descentralización (US$ 19.8 millones)**, que tenía por objeto apoyar al Estado peruano en el inicio de la implantación de un proceso gradual y sostenible de descentralización política, fiscal y administrativa. Este subprograma constaba de cuatro componentes: Marco jurídico, Fortalecimiento de entes rectores, Apoyo a la implantación de gobiernos regionales, Creación de un sistema de capacitación y asistencia técnica a gobiernos municipales.

Sin embargo, esta organización fue modificada posteriormente, con el fin de asignar más dinero al subcomponente de modernización, en detrimento del subcomponente de descentralización. La estrategia MAC, como veremos después, sería incorporada en el componente Organización del Poder Ejecutivo.

El PMDE funcionó como una unidad ejecutora del préstamo del BID para las funciones administrativas y técnicas del Programa, con apoyo del Banco. Cabe resaltar que todos los proyectos se ejecutan a través de las contrataciones de expertos o compras de bienes y equipos, dependiendo de lo que se requiera. En el caso de los préstamos del BID, estas tareas se rigen por la normativa del Banco, la misma que es muy exigente y busca transparencia, competencia y calidad. El BID da su visto bueno o "no-objeción" tanto al procedimiento administrativo (consistente en la formación de una terna, de la cual es elegido un ganador de parámetros objetivos) como a la parte técnica (elaboración de términos de referencia, por ejemplo). En forma adicional (supletoria) se aplica la normativa del Estado peruano. Además, se tienen auditorías de los programas todos los años (Entrevista N° 4).

[3] Implicaba la realización de las siguientes actividades: (a) la elaboración de un mapa del Estado que efectúe un inventario de las entidades y programas existentes en la actualidad para detectar las funciones sobrantes y duplicadas; (b) la reforma de la legislación que regula las entidades y agencias reguladoras, de acuerdo con las previsiones marco que establezca la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE); (c) el desarrollo normativo de las previsiones de la LOPE con la finalidad de adaptar el aparato estatal a sus nuevas disposiciones.

Al inicio, la unidad ejecutora fue la PCM, pero esto cambió para darle mayor velocidad de ejecución al Programa, según señala el Coordinador General:

> Inicialmente se pensó un Coordinador General y la parte logística la iba a llevar PCM (todos los procesos de contrataciones). Se vio que era imposible, entonces, el Coordinador General del Programa también fue designado como jefe de la unidad ejecutora (Unidad 008) para que los fondos del programa fueran ejecutados por el Programa y no pasen por PCM. (Entrevista N° 3)

El SNIP[4] jugó un papel importante en el avance del PMDE, que fue el primero en pasar por el análisis de viabilidad.[5] Este procedimiento alargó

[4] El Perú tiene doce sistemas administrativos. Según el Artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, N° 29158, los Sistemas Administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. Los sistemas administrativos son: (i) Gestión de recursos humanos; (ii) Abastecimiento; (iii) Presupuesto público; (iv) Tesorería; (v) Endeudamiento público; (vi) Contabilidad; (vii) Inversión Pública; (viii) Planeamiento estratégico; (ix) Defensa judicial del Estado; (x) Control, y; (xi) Modernización de la gestión pública; (xii) Sistema Nacional de Bienes Estatales. Los once primeros están contenidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada en diciembre de 2007 y el último con la Ley Nº 20151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales publicada el 14/12/2007. Un Proyecto de Inversión Pública se encuentra regulado por la Ley de Inversión Pública. Una vez que el MEF ha analizado las demandas de los sectores, las materializa a través de la formulación de proyectos de inversión pública, que pasan por el proceso de viabilidad SNIP. En la etapa de Pre-Inversión se requieren: perfil, pre-factibilidad, factibilidad según corresponda el monto del proyecto. Luego se planifica la financiación de cada proyecto; la misma que puede realizarse a partir de inversión propia, préstamos u otras fuentes de financiamiento. Si se determina que se realizará con financiamiento del BID, el MEF solicita formalmente al Banco que intervenga en un determinado tema. El Banco responde que puede atender la solicitud. Luego vienen los pasos de diseño de instrumentos de inversión y de aprobación del préstamo de inversión. Por el lado del SNIP, se debe seguir el procedimiento regular y en paralelo se hace el diseño del programa en el BID. Cuando se firma el contrato, se firma sobre un proyecto bien diseñado y evaluado, que después es ejecutado. El Banco interviene como aporte técnico y como supervisor fiduciario. Asume este último rol por acuerdo del Directorio, que está conformado por representantes de todos los países de América Latina (incluido el Perú), además de Estados Unidos. Así se garantiza una adecuada administración del dinero a través de auditorías. El BID vigila que se haga un adecuado uso del dinero del préstamo, de tal forma que se cumplan los fines trazados. Un programa del Banco cuenta con los siguientes instrumentos de planificación: el PEP (Planificación Estratégica del Programa) que se divide en los POA (Plan Operativo Anual) anuales que influyen en los PAC anuales (Plan Anual de Contrataciones) y los PEF (Plan Económico Financiero). De esta manera, el programa va gastando progresivamente el dinero según su POA. Estos son los instrumentos que el programa/el proyecto utiliza y que el Banco supervisa (Entrevista N° 4).

[5] Recibió el código PROG-1-2002-SNIP.

el proceso debido a que en aquel entonces recién se estaba aprendiendo a formular los proyectos de inversión con las nuevas exigencias de viabilidad del sistema. Además, se estableció que cada elemento del programa también debía obtener la viabilidad SNIP, lo que significó tiempos extensos para la elaboración de proyectos de inversión pública (Entrevista N° 3). De esta manera, si bien el programa estaba planificado para cinco años, la viabilidad de los componentes se finalizó recién hacia el año 2007, extendiéndose el programa hasta el año 2011.

Cabe recordar que los esfuerzos por poner el tema de modernización y reforma del Estado en la agenda de gobierno se vieron cristalizados en el Decreto Supremo 027-2007-PCM, promulgado el 22 de marzo de 2007, en el que se establecen doce políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas. Entre ellas se encontraba la Política de Simplificación Administrativa, que incluía como un elemento fundamental la atención al ciudadano.

Esta política planteaba la promoción de la simplificación de trámites administrativos[6] y la implementación de ventanillas únicas[7] de atención a la ciudadanía. También indicaba que se debía incentivar el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las entidades públicas, y designaba a la PCM como el ente supervisor de estas políticas.

[6] Para la simplificación de trámites, se señalaba que se debían reconocer los trámites más frecuentes a efecto de reducir sus componentes y el tiempo que demanda realizarlos. Para ello, en mayo de 2007, se publicaron los Lineamientos para la simplificación de trámites en las Entidades del Estado (PCM 2007d). Más adelante, en el 2011, se establecería una Metodología de Simplificación Administrativa, que se aprobó en enero de 2011 mediante el Decreto Supremo 007-2011.

[7] Implica la oferta de servicio integrada al ciudadano a nivel sectorial. Actualmente hay una ventanilla única en COMEX (Ventanilla Única de Comercio Exterior, mecanismo de facilitación que permite a las partes involucradas, en el comercio y el transporte, alojar información estandarizada y documentos en un solo punto de entrada para cumplir con todos los trámites de importación, exportación y tránsito) y en el MINTRA (Ventanilla Única de Promoción del Empleo, a través de la cual se brindan en un mismo lugar y de forma gratuita un total de once servicios que tiene a su cargo: Información del mercado del trabajo, Acercamiento empresarial, Orientación vocacional e información ocupacional, Capacitación Laboral, Capacitación para el emprendimiento, Orientación para el emprendimiento, Bolsa de Trabajo, Asesoría para la búsqueda de empleo, Empleo temporal, Certificación de competencias laborales y Orientación al migrante).

3. Los talleres de modernización y Reforma del Estado

En el año 2007, el Secretario de Gestión Pública de la PCM decidió organizar un foro para definir lo que se entendía por reforma y modernización del Estado.

> […] voy a hacer un foro para ponernos de acuerdo en qué es reforma y qué es modernización del Estado. Es así que trabajé con una chica economista, Mariana Ballén, de la PUCP, y nos fuimos al BID y pedimos una conferencia con los representantes del BID. Les dije que queríamos organizar algo y se entusiasmaron, dijeron: vamos a hacer una conferencia el 12 y 13 de febrero, todo pagado por el BID. (Entrevista N° 2)

Es así que el 12 y 13 de febrero de 2007 se realizó el Taller sobre Modernización del Estado, organizado por la PCM y el BID, al cual asistieron funcionarios encargados de liderar reformas en los ministerios.

En los talleres se discutió acerca de los desafíos en materia de empleo público, reingeniería de las entidades públicas y simplificación de trámites para una mejor atención al ciudadano. Las exposiciones estuvieron a cargo de un conjunto de especialistas,[8] quienes presentaron las experiencias del Estado de Bahía en Brasil y de la ciudad de Bogotá en Colombia sobre las nuevas formas de prestación de servicios públicos: dichos centros permiten que un conjunto de entidades públicas y privadas, compartiendo una misma infraestructura física y tecnológica, ofrezcan a los ciudadanos diversos servicios públicos (Data Digital 2009).

Este taller cobró vital importancia porque fue el primero en realizarse respecto a estos temas. Durante la exposición se presentó un video de la experiencia con los SAC (Servicio de Atención al Ciudadano) en Bahía, Brasil, que reflejaban la modernidad en atención al ciudadano (Entrevista N° 2). El BID había participado en las experiencias de varios países de Latinoamérica, siendo las de Colombia y de Brasil las más exitosas (Entrevista N° 4).

El 2 de marzo de 2007, el Presidente de la República Alan García Pérez dio un discurso, con los doscientos principales funcionarios públicos,[9] en que

[8] Raimundo Arroio, especialista Senior en Modernización del Estado, del BID; Liliana Caballero, Coordinadora de los programas de Gestión Jurídica Pública y de Servicio al Ciudadano en el Programa de Renovación de la Administración Pública de Colombia; María Fernanda Campo, Presidenta de la Cámara de Comercio de Bogotá.

[9] Convocó a los diez funcionarios más importantes de cada ministerio y a los conductores y funcionarios de las Oficinas Públicas Descentralizadas y de los Programas Sociales.

presentó los Lineamientos de Reforma y Modernización del Estado.[10] García inició el discurso haciendo un cálculo aproximado del monto que pagamos los ciudadanos en impuestos destinados a sueldos de la administración pública e instó a que se dé una buena atención al ciudadano: "Cada año los ciudadanos pagan 25 mil millones de soles en sueldos al Estado para ser atendidos adecuadamente. No hay derecho a maltratarlos" (PCM 2007b).

García mencionó en este discurso al MAC (Módulo de Atención al Ciudadano) como una forma en la que el Estado vaya al ciudadano. Planteó la idea de que se hiciera en un lugar donde hubiera grandes concentraciones cívicas y de consumidores, por ejemplo el Megaplaza, y donde se habilitaría un espacio para los veinte trámites más fáciles. Expresó que la idea había sido aportada por la ministra Verónica Zavala,[11] que incluso iba a desplazar su Ministerio (de transporte) al Cono Norte (PCM 2007a).

> Fueron ministros, viceministros… Yo soy ingeniero industrial, cuando lo escuché me pareció un ingeniero porque lo que estaba diciendo no eran temas políticos, sino estaba hablando de reforma y modernización del Estado y estaba más orientado a la modernización. Se hablaba de la creación del Módulo de Atención al Ciudadano-MAC en los centros comerciales de mayor concentración. El Estado debe ir hacia el ciudadano y no esperar a que el ciudadano vaya a él. (Entrevista N° 2)

El 20 de marzo de 2007, la PCM y el BID organizaron otro Taller sobre Reforma y Modernización del Estado, con los Ministros de Estado y los responsables de los sectores, con el propósito de concertar acciones que determinen las acciones correspondientes a los lineamientos de políticas antes mencionados. Una de las acciones prioritarias fue la realización del piloto de Mejor Atención al Ciudadano-MAC (Data Digital 2009).

[10] Enfocó tres tipos de reformas: Reforma y simplificación de trámites, Reforma del funcionamiento del Estado, Reforma de la Estructura. Respecto de la Reforma y simplificación de trámites, sugirió las siguientes tareas: (a) identificar los trámites más frecuentes, (b) silencio administrativo positivo, (c) creación de una ventanilla única, (d) nueva ley de licencias municipales, (e) reducción de permisos exigidos, (f) atención en la ventanilla y los horarios, (g) MAC módulo de atención al ciudadano.

[11] Verónica Zavala, abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Máster en Administración Pública por la Universidad de Harvard, fue Secretaria de Gestión Pública durante el gobierno de Alejandro Toledo, en los años 2001-2002 y luego en 2005-2006. Durante el gobierno de García asumió el Ministerio de Transportes entre los años 2006 y 2008. Actualmente se desempeña como Gerente General del Departamento de Países del Grupo Andino en el BID.

Se describió la necesidad de la reforma del Estado, pasando de un Estado poco flexible, desarticulado, ineficaz y centralista a un Estado consagrado al servicio de las personas, eficaz y descentralizado. Para ello se proponía actuar en tres campos claves: simplificación de trámites, funcionamiento del Estado y estructura del Estado. El primer eje contemplaba el Módulo de Atención al Ciudadano (MAC), entre otros. La problemática principal era la lentitud y centralización en la prestación de servicios, horarios de atención rígidos, infraestructura insuficiente (tanto física como tecnológica), información desarticulada, trámites complejos y relación de desconfianza entre los ciudadanos y los funcionarios públicos.

Todo ello había generado una imagen precaria del Estado y una pérdida de legitimidad. Frente a ese escenario, la propuesta de Mejor Atención al Ciudadano involucraba: una mejor atención en ventanilla, extensión de horarios, reducción de colas, transacciones en línea y la instalación de un Módulo de Atención al Ciudadano-MAC (que luego cambiaría por "Mejor" Atención al Ciudadano). Asimismo, se buscaba reducir los costos para el ciudadano en temas de prestación de servicio, ofertar varios servicios en ventanillas únicas, ofrecer calidad en la atención al ciudadano, entre otros. De esta manera, se perseguía alcanzar el principal objetivo de acercar el Estado a los ciudadanos y con ello recuperar la confianza de estos hacia el Estado (PMDE 2007).

A raíz de esta priorización, el importe del subcomponente de Modernización del Programa se incrementó a US$ 20.3 millones y se incorporó la Estrategia MAC en la tarea "Organización del Poder Ejecutivo".

Continuando con esta iniciativa "modernizadora", el 20 de junio de 2007 la PCM decidió realizar el taller Hoja de Ruta para la Reforma y Modernización del Estado,[12] con el apoyo del Programa Gobernabilidad Democrática e Inclusión de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ), con el objetivo de que los principales funcionarios del Poder Ejecutivo con directa responsabilidad e interés en la reforma, junto a representantes del sector privado y especialistas invitados, debatan, complementen y validen la propuesta preliminar de temas

[12] Participaron en el taller cuarenta y cinco personas: seis funcionarios sectoriales relacionados con la modernización de sus sectores, seis funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, todo el equipo profesional de la Secretaría de Gestión Pública (siete personas), seis altos funcionarios de la PCM, diez especialistas en reforma del Estado, tres representantes de instancias de diálogo entre el Estado y la sociedad, dos del sector privado (desde sus gremios plantearon la necesidad de reformas). Además, participaron miembros del Programa de Gobernabilidad de GTZ.

y medidas de reforma y modernización del Estado planteada por la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM.

El taller permitió identificar nuevos temas. Respecto a los ejes de reforma del Poder Ejecutivo, se sugirió ampliar el de **Simplificación Administrativa** al concepto de **Atención al Ciudadano** para incorporar la cobertura y calidad de los servicios del Estado, con atención a la población vulnerable y excluida (SGP 2007).

Respecto a los *servicios a los ciudadanos*, se identificaron los siguientes pasos a seguir (SGP 2007):

a) Realizar un mapeo de servicios del sector público.[13]
b) Efectuar una reingeniería de servicios que generen amplio impacto en el corto plazo.
c) Crear Comisiones Ejecutivas para solucionar problemas concretos en servicios específicos.
d) Generar acceso a la base de información de entidades públicas (RENIEC).
e) Diseñar una estrategia de comunicación de los avances.

Asimismo, se identificaron como condiciones favorables la voluntad política del Poder Ejecutivo, la disponibilidad de recursos fiscales que podían asignarse para reformas, el desarrollo tecnológico accesible (gobierno electrónico) y la predisposición del sector privado a apoyar reformas, entre otros. Al final de la jornada, los resultados del taller fueron presentados a los Ministros miembros de la Comisión Presidencial de Reforma del Estado (COPRE)[14] (SGP 2007).

Tomando en cuenta el discurso del Presidente de la República en marzo de 2007 y el Segundo Taller de Modernización y Reforma del Estado, se coordinó que un grupo de especialistas viajara a Colombia para conocer de cerca la experiencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá y su política de servicios de atención al ciudadano (CADE, SuperCADE, RapiCADE, entre otros).

[13] El mapeo debía distinguir entre servicios básicos dirigidos a la inclusión, los servicios a los ciudadanos en general y los dirigidos a los inversionistas.

[14] La COPRE era una comisión integrada por el Presidente del Consejo de Ministros, quien la presidiría; el Ministro de Economía y Finanzas; el Ministro de Justicia; el Ministro de Transportes y Comunicaciones y posteriormente el Ministro de Trabajo. El objetivo era proponer al Presidente de la República las medidas necesarias para la eficiencia del Poder Ejecutivo en lo relativo a su organización y administración. La Secretaría de Gestión Pública de la PCM fue la Secretaría Técnica de la COPRE y le debía proponer mensualmente medidas para lograr la eficiencia del Poder Ejecutivo.

El viaje, financiado por un préstamo no reembolsable del BID, se realizó a mediados de 2007, y ello permitió concluir que los modelos adoptados por otros países con gran éxito ofrecen soluciones que pueden ser aprovechadas en Perú.

4. La secretaría de Gestión Pública lidera el tema

El 13 de julio de 2007 se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM mediante el Decreto Supremo N° 063-2007-PCM. Este reglamento, en el artículo 36º, establece que la Secretaría de Gestión Pública es la encargada de *coordinar y dirigir el proceso de modernización de la administración p*ública. Es competente en materia de organización del Estado, para lo cual aprueba y propone normas en materia de estructura del Estado y sistemas administrativos, en concordancia con las normas de modernización, racionalización y descentralización del Estado. Dado que la "Mejor Atención al Ciudadano" sería uno de los elementos de la modernización del Estado, la Secretaría de Gestión Pública asumió el rol de dirigir esta iniciativa.

El Secretario de Gestión Pública de ese entonces sostiene:

> Nosotros lideramos. Yo tenía solo cuatro personas a mi cargo, para que tú veas cómo el Estado ataca un tema tan grande con tan poquísimos recursos. (Entrevista N° 2)

Para el mes de agosto del mismo año, ya había una nueva Secretaria de Gestión Pública en la PCM, quien al asumir el cargo compartió la misma preocupación por el escaso número de personas que formaban parte de su oficina:

> Cuando entré a la Secretaría había seis personas. ¿Cómo se podía creer que seis personas podían hacer la reforma del Estado? Era imposible. […] Tuve que convencer al premier, al doctor Del Castillo, para reforzar el equipo. En la selección yo fui muy rigurosa: necesitaba gente que tuviera experiencia en la administración pública, sino cómo puedes decir la gestión pública, con gente que recién tiene dos años o tres años en la administración pública. Tiene que ser gente que conozca. (Entrevista N° 1)

En setiembre de 2008, en una reunión con las unidades ejecutoras del sector, Jorge Del Castillo, Presidente del Consejo de Ministros, promueve la ampliación de la estrategia inicial de implementación del MAC con la incorporación del fortalecimiento de los servicios de formalización y desarrollo

empresarial que ofrece el programa "Mi Empresa" del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). A este proyecto se le denominó MACMYPE (Data Digital 2009).

5. Diseñando el MAC

Conocer la experiencia del distrito de Bahía en Brasil, a través de los Talleres, motivó a establecer un contacto para trabajar con la persona que había desarrollado el proyecto en dicho país. Se trataba de Liliani Souza, especialista en Administración Pública, contratada el 23 de marzo de 2009[15] para realizar la Consultoría Internacional: Asesorar en el Diseño de la Estrategia de Mejor Atención al Ciudadano-MAC (PMDE 2009b).

Liliani Souza llegó al Perú y empezó su trabajo realizando talleres para conocer la realidad de las instituciones. Tuvo reuniones con los directivos y también un mapeo de los procesos existentes. Tres meses después, considerando la experiencia que había tenido en Bahía y tomando como base las características de la realidad peruana, se diseñó el MAC como una estrategia consistente en un centro que brinda servicios de calidad en un mismo local (Entrevista N° 5).

La consultora entregó, entre otros productos, lo siguiente:

a) El Diseño de la estrategia genérica y específica para el modelo de gestión y operación del MAC - Mejor Atención al Ciudadano y el MACMYPE - Mejor Atención al Ciudadano de la Micro y Pequeña Empresa. Fecha: 05/05/2009.
b) El Diseño de la estrategia específica para el MACMYPE - Mejor Atención al Ciudadano de la Micro y Pequeña Empresa fijo y móvil, plan de acción y cronograma de implantación, rutas críticas y factores de riesgo, lineamientos de comunicación y recomendaciones. Fecha: 28/05/2009.

Ambos documentos determinaron lo que sería el Centro MAC y MACMYPE, aunque luego se reportarían cambios respecto al tema del módulo itinerante y a la locación del centro fijo.

[15] Contrato N° 012-2009-CP N° 1437/OC-PE.

El diseño se puede resumir en los siguientes aspectos y sus respectivos elementos:

Aspectos	Elementos	
Estrategia genérica	Acuerdos institucionales.	Mecanismos de formalización, soporte y sostenibilidad.
	Definición de recursos de inversión.	El financiamiento inicial es responsabilidad del Gobierno Nacional.
	Sostenibilidad financiera de la plataforma MAC.	Debe ser asumida por las entidades participantes del MAC, Gobierno Regional y Gobierno Local.
	Definición de la modalidad de gestión.	Modalidades posibles: • Gestión del Gobierno Nacional • Gestión pública-privada • Gestión privada
	Participación de entidades prestadoras de servicios.	Asegurar participación de entidades prestadoras de servicios. Presupone sensibilización y concientizar sobre las ventajas del MAC.
Modelo Nacional de Plataforma MAC MACMYPE	Red de relaciones	Conjunto de entidades que participan en MAC: • SGP - PCM • Grupo de Trabajo Multisectorial • Coordinación ejecutiva del MAC
	Gestión integrada	• Gestión de la calidad • Gestión de procesos • Gestión de recursos financieros • Gestión de personas • Gestión de tecnología
Operación del MAC MACMYPE	• Orientación y capacitación del emprendedor. • Formalización empresarial. • Líneas de crédito. • Servicios complementarios.	• Orientación y capacitación del emprendedor. • Formalización de empresas. • Líneas de crédito. • Servicios complementarios.
Atención Multicanal	• Presencial • Telefónica • Virtual	• MAC fijo • AlóMac • Página web

Fuente: Lineamientos de diseño de MAC/MACMYPE (Souza 2012: 11)

De forma complementaria, la PCM contrató[16] estudios de demanda para identificar los trámites más requeridos por los ciudadanos y ciudadanas, así como recoger las buenas experiencias de las iniciativas aisladas de mejor atención al ciudadano en diversas entidades del Estado.

También se realizaron otros estudios: Estudio de Demanda, Definición de Procesos, Estudio de Ubicación, Estudio de Oferta, Estudio de Rutas, Perfiles de competencia y Estudio de Gestión de Marca (Souza 2012: 12).

Souza señala que inicialmente se había contemplado implementar el MACMYPE y después el MAC, pero eso no se confirmó con el Estudio de Demanda. Este señalaba que la demanda del MACMYPE sería muy baja, lo cual conllevó a que se opte por implementar lo más grande (MAC) y el MACMYPE estaría dentro del primero.[17]

La estrategia de Mejor Atención al Ciudadano tendría así tres ejes principales (MAC 2012):

- **Plataformas presenciales:** centros de atención integrados en los que el Estado, a través de un conjunto de entidades públicas (en el ámbito nacional, regional y local), ofrecería servicios públicos en una misma plataforma integrada de atención al ciudadano MAC.
- **Plataforma telefónica:** centro de Atención Telefónica "Aló MAC" (número 1800), servicio integrado de atención a la ciudadanía, que tiene como objetivo brindar a los ciudadanos la información básica sobre trámites y servicios contemplados en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE), cuya cobertura inicial serían las entidades del gobierno nacional con sede en Lima.
- **Plataforma virtual**: portal Web www.mac.pe, en el que el ciudadano puede acceder para obtener información y realizar trámites en distintas instituciones del Estado.

El centro MAC se caracteriza fundamentalmente por:

- Tener una visión del Estado al servicio del ciudadano.
- Maximizar la cobertura y calidad de los servicios prestados.
- Ofrecer los servicios públicos más demandados en un mismo local.
- Hacer un uso intensivo de las tecnologías de la información.

[16] Contrato N° 05-2009-PCM/OAA) y oferta (Contrato N° 039-2009-CP N° 1437/OC-PE.

[17] El MACMYPE funciona como un servicio más orientado a la constitución de empresas (Entrevista N° 5).

- Tener un horario ampliado: de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 8:00 p.m., sábados de 10:00 a.m. a 6:00 p.m., y domingos y feriados de 10:00 a.m. a 2:00 p.m. (MAC 2012).

Actualmente, en el Centro MAC se entregan encuestas a los ciudadanos luego de que terminan su último trámite, y estas son recogidas y procesadas diariamente, como una forma de evaluar y retroalimentar el sistema.

La idea inicial de hacer un MAC itinerante, sin embargo, encontró obstáculos. Según relata la Secretaria de Gestión Pública de esa época:

> Nosotros queríamos hacer también MAC Itinerantes y llevar los servicios, como un quiosco móvil, para acercar los servicios al ciudadano. Pensábamos hacer como ferias itinerantes. Lo hacen en Bahía y en Río. Inclusive con la gerencia de PMDE compramos carpas. Nuestro primer intento fue en el 2008. Cuando fue el sismo había mucha demanda de la gente, pero ¿qué ocurre? Te golpea la realidad. No había nada de seguridad, era súper costoso. Para que puedan funcionar los equipos tienes que conectar internet y eso costaba un montón de dinero, por cada línea de transmisión. Era muy costoso, esa fue una experiencia fallida, no la llegamos a concretar. (Entrevista N° 1)

Por su parte, el MACMYPE aglomera al conjunto de entidades públicas que ofrecen servicios de apertura de negocios y desarrollo empresarial y brinda servicios de información, capacitación y asesoría para desarrollar y mantener empresas (Muñoz 2011). Cabe resaltar que ambos operan al mismo tiempo pero el MACMYPE solo incluye las entidades en ciclo de apertura de negocios/desarrollo empresarial.

6. El centro MAC de Lima Norte

En febrero del año 2010, con el Decreto Supremo N° 025-2010-PCM, se modificó el numeral 10 del artículo 2° del Decreto Supremo 027-2007-PCM para detallar la Política Nacional de Simplificación Administrativa. Esta vino acompañada, en julio del mismo año, del Plan Nacional de Simplificación Administrativa, que establecía como una de sus acciones la implementación de ventanillas únicas presenciales: el Módulo de Mejor Atención al Ciudadano (MAC) y el Módulo de Mejor Atención al Ciudadano de la Micro y Pequeña Empresa (MACMYPE), así como multicentros o ferias de servicios administrativos (PCM 2010c: 7). Esto como parte del establecimiento de "accesos multicanal para los procedimientos y los servicios administrativos

en función de su naturaleza, con énfasis en los canales no presenciales" (PCM 2010c: 7).

La PCM, por tanto, tenía que decidir dónde ubicar el primer Centro MAC. Ese mismo mes de febrero se profundizó el análisis de ubicación del centro de servicios basado en criterios técnicos: disponibilidad de locales adecuados, densidad de negocios, desarrollo empresarial, vías principales de acceso habilitadas, existencia de transporte público, existencia de servicios básicos, densidad poblacional. Se resolvió establecer el MAC en un centro comercial de influencia en el área norte de Lima. Se firmó un contrato de cesión de uso de un local de 966m^2 con la Corporación Wong en el complejo Lima Norte (Souza 2012: 13).

La implementación del CentroMAC también requirió tareas de infraestructura que retrasaron un poco la salida prevista, según señala la Secretaria de Gestión Pública de entonces. El Banco de la Nación observó que se requería una bóveda y eso significó demoras. Era un costo que no estaba previsto y se tuvo que someter a consideración del BID. La construcción de la bóveda se inició recién en junio de 2010 e implicó un retraso en la inauguración de MAC, que estaba previsto para la primera semana de noviembre (Entrevista N° 1).

En el caso de MACMYPE, el piloto de gobierno electrónico para la constitución de empresas fue significativo para la plataforma presencial que luego se implementó en Plaza Norte, pues sería un reflejo presencial de lo que ya se había articulado en forma virtual. De hecho, MACMYPE constituyó el piloto para el diseño de la plataforma de interoperabilidad[18] del Estado (MAC 2012, Entrevista N° 3).

A lo largo del proceso hubo también limitaciones por el presupuesto y por el equipo que no manejaba bien el tema, debido a ello se dieron muchos cambios. También hubo limitaciones en el equipo que hacía la coordinación del proyecto, problemas de burocratismo, la dificultad para elaborar los términos

[18] La Plataforma de Interoperabilidad (PIDE) permitirá dotar al Estado Peruano de la capacidad de transferir y utilizar colaborativamente datos, información y conocimiento de manera uniforme y eficiente entre las entidades que lo conforman a través de sus sistemas de información. Esta plataforma permitirá brindar servicios eficientes al ciudadano como resultado de la optimización de la gestión pública. Se pretende, con el proyecto, que las instituciones se interconectaran en forma ordenada y segura para transmitir información e implementar el intercambio transaccional basado en una arquitectura SOA estandarizada. Lo que permitirá pasar de la situación actual de desorden y redundancia a la situación deseada de integración ordenada y sostenida (SGP s.f.).

de referencia para las contrataciones y el hecho de que muchos procesos de las entidades no estaban bien definidos. La PCM debía firmar convenios con cada una de las instituciones que participarían en el Centro MAC prestando servicios, pero muchas de ellas pusieron algunas barreras que dificultaron también el inicio de las operaciones (Entrevista N° 5).

De esa forma, el 29 de noviembre de 2010 se inauguró el Centro de Atención MAC en el Centro Comercial Plaza Norte, en el distrito de Independencia.

Durante los años 2010 y 2011 el MAC fue financiado enteramente por el PMDE, que gestionaba el dinero del préstamo del BID, hasta que llegó a su término en diciembre de 2011. A julio de 2012, el Centro MAC de Lima Norte está integrado por diecinueve instituciones.

1. Ministerio de la Producción
2. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
3. Ministerio de Relaciones Exteriores
4. Ministerio de Transportes y Comunicaciones
5. Ministerio del Interior
6. RENIEC
7. INDECOPI
8. Poder Judicial
9. Servicio de Administración Tributaria (SAT)
10. Seguro Integral de Salud
11. Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP)
12. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)
13. Banco de la Nación
14. COFIDE
15. EsSalud (antes estaba SERPOST)
16. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
17. Municipalidad de Independencia
18. Municipalidad de San Martin de Porres
19. Colegio de Notarios

Desde enero de 2012, las entidades que brindan los procedimientos y prestan servicios del Centro MAC han asumido su parte proporcional del costo del funcionamiento del Centro y la prestación de sus servicios conforme se indica en los Convenios Interinstitucionales, según lo señala el artículo 5° del Decreto Supremo N° 091-2011-PCM.

Las expectativas iniciales eran grandes: realizar 70 mil atenciones en el primer año e inscribir a 10 mil empresas (SGP 2012a). A julio de 2012, se ha superado largamente la meta de atenciones, habiéndose realizado en el primer

año 503,331 atenciones.[19] Sin embargo, solo se constituyeron 1280 empresas. En el mes de febrero de 2012 se atendieron 67 mil tickets y se constituyeron 149 empresas (MAC 2012). Por otro lado, el grado de satisfacción promedio es de 96% según las encuestas realizadas a los ciudadanos que han usado este servicio, con 72% calificándolo como excelente y un 24% como bueno (SGP 2012b).

En el año 2011 la PCM recibió el premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública, otorgado por Ciudadanos al Día (CAD),[20] en la categoría de servicio de atención al ciudadano, por el proyecto Mejor Atención al Ciudadano MAC MACMYPE: "Un sólo Lugar, Menos Tiempo".

A julio de 2012, solamente hay un Centro MAC en Lima Plaza Norte y se proyecta crear uno más en el Callao con financiamiento del Gobierno Regional. Durante el proyecto con el PMDE se consideró la posibilidad de crear un segundo MAC en la zona Sur de Lima, pero el proyecto se desechó porque los tiempos no serían suficientes, según apuntó el Coordinador General:

> Se quería hacer también un MAC en el sur, pero se tuvo que sincerar el tiempo y ya no se hizo. El programa tenía una programación muy realista, solo se consideraba en la programación aquello que se podía terminar. El programa no financiaba un centavo de aquello que no pudiera concluir. Todo tiene que ser concluido en el periodo. Cuando se ve que el segundo MAC no iba a tener tiempo, se corta para no dejar las cosas a medias. (Entrevista N° 3)

Por otro lado, el MAC Virtual estaba pensado para ser no solo un espacio de consulta de trámites, sino una plataforma transaccional. La idea original era que permitiera a los ciudadanos hacer sus trámites en línea, para lo cual se había trabajado la plataforma de interoperabilidad del Estado (Entrevista N° 3).

[19] Para las estadísticas se considera el inicio de MAC desde diciembre de 2010, pues MAC empezó a funcionar el 29 de noviembre de 2011 (solo dos días en el mes de noviembre). Por lo tanto, el primer año va de diciembre de 2010 a noviembre de 2011.

[20] El concurso es organizado por Ciudadanos al Día CAD, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, y es patrocinado por *El Comercio, Radio Programas del Perú* y *Perú Económico.*

Glosario de Términos

BID (Banco Interamericano de Desarrollo): según el portal del BID, es la principal fuente de financiamiento y pericia multilateral para el desarrollo económico, social e institucional sostenible de América Latina y el Caribe. El Grupo del BID está integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). La CII se ocupa principalmente de apoyar a la pequeña y mediana empresa, y el FOMIN promueve el crecimiento del sector privado mediante donaciones e inversiones, con énfasis en la microempresa.

MAC: Mejor Atención al Ciudadano. Se usa para describir a la política y al Centro de Atención al Ciudadano, que reúne a varias entidades del Estado en un mismo lugar para ofrecer los trámites más solicitados a los ciudadanos. Nace con el objetivo de acercar al Estado al ciudadano.

MACMYPE: Mejor Atención al Ciudadano de la Micro y Pequeña Empresa. Aglomera en un solo centro a un conjunto de entidades públicas que ofrecen servicios de apertura de negocios y desarrollo empresarial y brinda servicios de información, capacitación y asesoría para desarrollar y mantener empresas (Muñoz 2011). Se ofrece este servicio integral en el mismo Centro de Atención al Ciudadano.

PMDE: Programa de Modernización y Descentralización del Estado, que se encargó de administrar los fondos del préstamo del BID. Fue creado con el contrato 1437/OC-PE e inicialmente fue por un monto de US$ 40 millones, pero luego se redujo a US$36 millones. Estaba conformado por dos subcomponentes: uno de modernización y otro de descentralización. Su objetivo fue apoyar el desarrollo de un proceso eficaz de modernización y descentralización de la administración pública mediante la redefinición de reglas institucionales clave y la implantación de nuevas estructuras y sistemas administrativos (PMDE 2011).

Reforma del Estado: comprende procesos que llevan a cambios sustanciales en la organización y redistribución del poder político, de su estructura, funcionamiento y sobre las reglas que rigen a los trabajadores del sector público para mejorar su desempeño y contribuir positivamente a la transformación de la vida de la población; así como a forjar una nueva relación del Estado con la ciudadanía. Hay tres niveles de reforma del Estado: (1) de proceso de gobierno o gestión pública; (2) de régimen político o de la política misma; (3) de la constitución política del Estado (PRODES 2011).

Modernización del Estado: "La modernización del Estado o reforma administrativa es un proceso político-técnico de transformación de actitudes y de fortalecimiento de aptitudes, de agilización de procesos, simplificación de procedimientos, sistemas funcionales y administrativos, relaciones y estructuras administrativas, con el fin de hacerlos compatibles con los nuevos roles de todos los niveles de gobierno, así como con los planes y programas de desarrollo y dar al Estado su capacidad protagónica (Lugo 2000)" (PRODES 2011).

Simplificación administrativa: la simplificación administrativa es el conjunto de principios y acciones que tienen como objetivo eliminar los obstáculos o costos innecesarios para la sociedad que genera el inadecuado funcionamiento de la administración pública. Abarca todos los aspectos vinculados con el desarrollo de procedimientos y servicios administrativos prestados en exclusividad por las entidades públicas. Por ejemplo: la atención a la ciudadanía, el sistema de gestión documental y el soporte informático de la tramitación. Es un componente del proceso de modernización de la gestión pública (Muñoz 2012).

SNIP: el SNIP es un sistema administrativo del Estado que, a través de un conjunto de principios, métodos, procedimientos y normas técnicas, certifica la calidad de los Proyectos de Inversión Pública (PIP). Con ello se busca eficiencia, sostenibilidad y mayor impacto económico de estos proyectos. El SNIP establece que todo PIP debe seguir el ciclo de proyecto, que comprende las fases de preinversión, inversión y postinversión. La declaración de viabilidad es un requisito para pasar de la fase de preinversión a la fase de inversión.

TICs: agrupan los elementos y las técnicas usados en el tratamiento y la transmisión de la información, principalmente la informática, Internet y las telecomunicaciones. Actualmente, en el Perú la ONGEI - PCM (Oficina de Gobierno Electrónico) es el Órgano Técnico Especializado, Ente Rector del Sistema Nacional de Informática, que se encarga de liderar los proyectos, la normatividad y las diversas actividades que en materia de Gobierno Electrónico realiza el Estado (ONGEI s.f.). Entre sus actividades permanentes se encuentran las vinculadas a la normatividad informática, la seguridad de la información, el desarrollo de proyectos emblemáticos en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), brindar asesoría técnica e informática a las entidades públicas, así como ofrecer capacitación y difusión en temas de Gobierno Electrónico y la modernización y descentralización del Estado.

ANEXO 1

Taller sobre Modernización del Estado – Agenda

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

TALLER SOBRE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

AGENDA

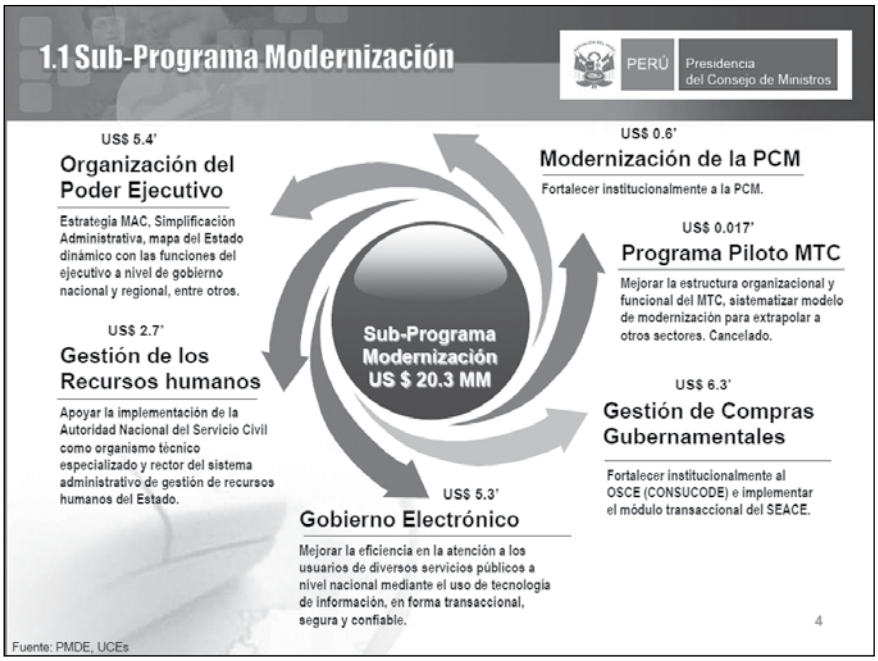
Lima, 12 y 13 de febrero de 2007 - Hotel JW Marriott - Salón San Martín

Lunes 12 de febrero	
HORA	TEMA
8:45 - 9:00	Registro de participantes
9:00 - 9:30	**Juan Chau**, Secretario de Gestión Pública – PCM: Palabras de Bienvenida **Verónica Zavala**, Ministra de Trasportes y Comunicaciones: Inauguración del Taller **Christof Kuechemann**, Representante del BID en Perú: Presentación del Taller **Xavier Comas**, Jefe de la División RE3 Programas de Estado y Sociedad Civil – BID: El Estudio de Gobernabilidad y la Estrategia de Modernización del Estado del BID
SESIÓN 1: HACIA LA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO	
9:30 – 10:00	**Carlos Pimenta**, Especialista Senior en Modernización del Estado – BID: "El Diálogo de Políticas de Servicio Civil y el Caso Brasileño de Carreras Transversales y el Caso Peruano Comparado con la Experiencia Internacional"
10:00 - 10:30	**Rodrigo Lavanderos**, Subdirector de Alta Dirección Pública de Chile: "La Experiencia Chilena en Gestión del Servicio Civil y de la Alta Dirección Pública"
10:30 - 10:45	Pausa - Café
10:45 - 11:10	**Carlos Casas**, Jefe de Gabinete de Asesores - MEF: "Estrategia de Reforma de Empleo Público en el Perú"
11:10 - 12:00	Preguntas
12:00 – 13:00	Debate - Conclusiones y Recomendaciones
13:00 - 14:30	Almuerzo en el Hotel
SESIÓN 2: REINGENIERÍA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS	
14:30 - 14:50	**Pablo Alonso**, Especialista Senior en Modernización del Estado – BID: "Reforma de la Administración Pública en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE: Reestructuración y Reorganización"
14:50 - 15:20	**Mauricio Castro Forero**, Coordinador del Programa de Renovación de la Administración Pública en Colombia: "El PRAP, la Reorganización de Entidades Públicas y los Sistemas Transversales de Gestión".
15:20 - 15:40	**Raúl Torres**, PROVIAS Descentralizado - MTC: "El Caso PROVIAS"
15:40 - 16:00	**Víctor López**, Secretario General - VIVIENDA: "El Caso CONATA"
16:00 - 16:15	Pausa - Café
16:15 - 17:00	Preguntas
17:00 - 18:00	Debate - Conclusiones y Recomendaciones
Martes 13 de febrero	
SESIÓN 3: SIMPLIFICACIÓN DE TRAMITES PARA UNA MEJOR ATENCIÓN AL CIUDADANO	
8:45 - 9:15	**Raimundo Arrolo**, Especialista Senior en Modernización del Estado – BID: "Las experiencias de Colombia y Brasil en Servicios Integrados de Atención al Ciudadano. Simplificación de trámites bajo dos aproximaciones: i) hacer el trámite más sencillo y ii) garantizar más facilidades de acceso al ciudadano" y "Video del caso brasileño"
9:15 - 9:30	**Liliana Caballero**, Coordinadora de los programas de Gestión Jurídica Pública y de Servicio al Ciudadano en el Programa de Renovación de la Administración Pública de Colombia: "Gestión Pública centrada en Servicios al Ciudadano: El caso de Bogotá"
9:30 - 10:00	**Maria Fernanda Campo**, Presidenta de la Cámara de Comercio de Bogotá: "La experiencia colombiana de tramites a los empresarios"
10:00 - 10:30	**Alfredo Paino** y **Eduardo Laos de la Lama** – Colegio de Notarios de Lima, **Alvaro Delgado Scheelje** – Superintendencia Nacional de Registros Públicos, y **Enrique Saldivar** – Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática: *Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE) en el Perú : "Proyecto de Ventanilla Única y Constitución de Empresa Electrónica"*
10:30 - 10:45	Pausa - Café
10:45 - 11:30	Preguntas
11:30 - 12:25	Debate - Conclusiones y Recomendaciones
12:25 – 12:30	**Jorge del Castillo**, Presidente del Consejo de Ministros – PCM: Clausura del Taller

Programa de Modernización y Descentralización del Estado **www.pmde.gob.pe**

ANEXO 2

Programa de Modernización y Descentralización del Estado: Cierre y Perspectivas



Fuente: Programa de Modernización y Descentralización del Estado: Cierre y Perspectivas (PMDE 2011)

ANEXO 3

Taller de Hoja de Ruta – Marco de discusión (Anexo 1)

ANEXO 1

Marco de Discusión[7]

El 2 de marzo de 2006, el Presidente de la República presentó públicamente los principales elementos de la propuesta de su gobierno para la reforma y modernización del Estado.

Objetivo global a lograr del proceso

ACERCAR EL ESTADO A LOS CIUDADANOS

Ejes prioritarios de reforma y modernización.

Simplificación de trámites (Atención al ciudadano)	Funcionamiento del estado (Sistemas de gestión)	Estructura del estado

Con ese marco, la Presidencia del Consejo de Ministros ha propuesto los siguientes "pilares" o premisas que deben guiar la estrategia de reforma y modernización para asegurar el logro de su objetivo:

- Servicio al ciudadano
- Cultura del deber
- Inclusión
- Crecimiento con equidad
- Anticorrupción
- Austeridad

ANEXO 4

Las experiencias de otros países

Como se ha comentado líneas arriba, la experiencia MAC tomó como principales modelos a las experiencias de la ciudad de Bogotá, Colombia, y del estado de Bahía en Brasil:

a) Bogotá (Colombia) - Política de mejor atención al Ciudadano - SuperCADE

En Bogotá ya existía una política local desde el año 2005 que priorizaba el servicio al ciudadano. La *Directiva 002* del año 2005 detalla la Adopción de la Política de Servicio al Ciudadano en la administración distrital. Según esta directiva, el principio rector del servicio público es el reconocimiento explícito de que el ciudadano es el eje de la gestión y la razón de ser de la administración. Los pilares del servicio al ciudadano serían, entre otros: una única administración distrital, aumento y mejora de los canales de interacción entre la ciudadanía y la administración y la prestación de un "servicio Confiable, Amable, Digno y Eficiente" (Servicio CADE), al mismo tiempo que igualitario para toda la ciudadanía. Entre los canales de servicio que ofrecerían figuraban:

- *SuperCADE:* supermercado de servicios públicos, donde en un mismo lugar se realizan trámites y se presentan servicios a cargo de entidades distritales, nacionales y privadas. Todas las entidades prestan servicios de alto impacto y los procesos, actitudes, conocimientos y cantidad de los servidores (funcionarios) resultan claves.
- *CADE:* Presta el servicio de cobro de servicios públicos domiciliarios; se atienden solicitudes, reclamos y en algunos de ellos se desarrollan programas sociales.
- Línea 195:[21] Es el número de información de la municipalidad distrital al que los ciudadanos pueden llamar para obtener, de forma gratuita, toda la información sobre las entidades, programas, campañas y eventos del municipio.

[21] Adicionalmente, se reciben quejas, reclamos y denuncias. Este debería ser el único número que un ciudadano deba emplear para pedir información sobre el distrito y, por esa razón, se ordena no tener centros de llamadas por entidad.

- Portal de Bogotá:[22] Ubicado en www.bogota.gov.co. Es una herramienta útil para que las entidades pongan información a disposición de los ciudadanos (Municipalidad de Bogotá 2005).

b) Bahía (Brasil) - SAC

El modelo de atención integrado al ciudadano surgió en Brasil en 1995, revolucionando la prestación de servicios públicos al romper la imagen de una administración pública lenta e ineficaz. El concepto de *shopping* (compra) de servicios públicos fue creado con la implantación del Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) en Salvador, Bahía, al reunir en un mismo espacio a las instituciones prestadoras de servicios públicos y privados. El SAC tiene como premisa básica la atención al ciudadano y la prestación de servicios con calidad, eficiencia y capacidad de resolución como parte central de las acciones del Estado (Souza 2009a).

Esta iniciativa permitió que el ciudadano dispusiera de servicios en un horario ampliado y en locales estratégicos de fácil acceso. El modelo fue reconocido por la Organización de las Naciones Unidas-ONU y por el Banco Mundial como referencia para los países en desarrollo (Souza 2009a).

Liliani Souza, quien diseñó el modelo en Bahía, comenta que esta experiencia se llevó a los demás estados de Brasil pero como cada gobierno es autónomo e independiente (porque son estados federativos), cada uno hizo su propio modelo tomando como ejemplo el de Bahía (no hubo un modelo nacional) (Entrevista N° 5).

Gonzalo Deustua comenta que los brasileros tuvieron adelantos específicos a su realidad socioeconómica y cultural. Ellos tienen no solo unidades físicas de servicio al público, sino también un sistema de servicios itinerantes. Es un esquema complementario, una especie de buses tráiler que van de un sitio a otro, llevando servicios públicos a la población más necesitada en sitios recónditos e inclusive poco accesibles (en la selva, por ejemplo, esto se hace mediante barcazas especiales) (Entrevista N° 4).

[22] Las entidades deben hacer actualizaciones constantes a sus portales, pues son accedidos desde el *Portal de Bogotá*.

ANEXO 5

Estudios de demanda y de oferta encargados por la PCM

Estudio de Demanda

En junio de 2009, Data Digital E.I.R.L. presenta el **Estudio de Demanda para el Diseño de la Estrategia Mejor Atención al Ciudadano** (MAC). El objetivo es definir los usuarios de los servicios (naturales y jurídicos) y los tipos de servicios más demandados. Asimismo, se estudian los usuarios de trámites para apertura de negocios y toda información relevante para definir la estrategia de formulación, implementación y operación del mecanismo para la Plataforma de Mejor Atención al Ciudadano.

Para el estudio se seleccionaron los distritos de San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Comas y Puente Piedra, por tener la mayor concentración de población y, en particular, de población con actividad empresarial. Asimismo, las municipalidades tenían la disposición de participar en el proceso y en el futuro modelo que se implemente. El estudio tuvo un componente cuantitativo y uno cualitativo. En el primero, se aplicaron encuestas a ciudadanos y representantes de MYPEs a fin de determinar información general, como la ubicación del negocio, e información sobre trámites, como consultas, reclamos y pagos; preferencias de atención; intención de uso, entre otros. En cuanto al componente cualitativo, se aplicó el método Delphi para analizar a profundidad los indicadores de demanda (Data Digital 2009).

Estudio de Oferta

En octubre de 2009, Giovanna Orcotoma Escalante presenta la consultoría "**Recopilación, sistematización y análisis de información de experiencias en una Mejor Atención al Ciudadano**". El objetivo del estudio era analizar las experiencias de mejora en los servicios de atención al ciudadano que han implementado las instituciones en el ámbito nacional y extraer lineamientos que permitan determinar la futura experiencia de MAC (ver **Anexo 6**). Para ello se analizaron las siguientes iniciativas:

- Multired Móvil – Banco de la nación
- Centro ALEGRA – Ministerio de Justicia MINJUS
- Exporta Fácil – PROMPERU
- Mi Empresa – PRODUCE
- Plataformas Virtuales Multimedia - Registro Nacional de Identificación y Estado Civil RENIEC

- Pit@zo – SAT
- Alerta Registral - Superintendencia Nacional de Registros Públicos SUNARP
- Ventanilla Única de Comercio Exterior - Ministerio de Comercio Exterior y Turismo MINCETUR
- Tramifácil - PCM
- Centro COFIDE
- Comunidad MYPE - Superintendencia Nacional de Administración Tributaria SUNAT (Orcotoma 2009).

ANEXO 6

Diseño de la estrategia genérica y específica para el modelo de gestión y operación de los MAC - Mejor Atención al Ciudadano y MACMYPE - mejor atención al ciudadano de la micro y pequeña empresa (Resumen)

Para la elaboración de esta consultoría, se realizaron reuniones con el grupo de trabajo del PMDE, representantes de la PCM y de instituciones prestadoras de servicios en el ámbito del gobierno nacional, observación *in situ* de los procedimientos adoptados y de las instalaciones físicas, estudios de documentos, informes, legislación, etcétera. Se observaron los aspectos más importantes de cada fase que puede afectar la prestación de servicios al ciudadano.

Se trazaron las siguientes metas:

- Implementar las políticas de simplificación administrativas para el 2010.
- Implementar la plataforma integrada MAC al 2010.
- Implementar hasta marzo de 2010 un piloto de la plataforma integrada MACMYPE.
- Implementar hasta octubre de 2009 una unidad itinerante del MACMYPE.

Se propusieron principalmente los siguientes acuerdos institucionales:

- Creación de un Grupo de Trabajo del MAC y MACMYPE, formado por representantes de la PCM, incluyendo la Secretaría General, la Secretaría de Gestión Pública, la Oficina nacional de Gobierno Electrónico e Informática, el Programa de Modernización y Descentralización del Estado y representantes de cada entidad asociada, con el objeto de legitimar todas las definiciones de las políticas de atención al ciudadano y sus acciones correlativas.
- Reuniones mensuales del Grupo de Trabajo para promover discusiones y actividades para la elaboración, proposición y desarrollo de medidas para la mejora continua y la consolidación del modelo de la plataforma de servicios integrados así como la incorporación y la articulación de las entidades implicadas.
- Formalización de la colaboración entre la SGP/PCM y las instituciones públicas de ámbito nacional, regional y local para sellar el compromiso de participación y consentimiento de todas las reglas establecidas para la realización de los objetivos del proyecto a través de la firma del convenio.

Asimismo se plantearon posibilidades para la *Modalidad de Gestión*: Gestión del Propio Gobierno, Gestión Público-Privada, Gestión a través de la Asociación Público Privada.

Por otro lado, se analizaron los servicios por su utilidad, precedencia y celeridad y según dicha información se realizó una propuesta de los servicios que debería brindar MAC y MACMYPE. Se propuso, también, la contratación de un servicio especializado para ayudar a las entidades prestadoras de servicios a revisar y simplificar sus procesos.

Se detalló una propuesta del organigrama del MAC y MACMYPE fijo, con la respectiva descripción de funciones de cada puesto (sin considerar a los servidores de cada entidad).

También se describieron las acciones para la operación, para la implementación y el marco de la Atención al Ciudadano. Para la implementación, se contemplaron las acciones estratégicas (de la SGP/PCM, del Grupo de Trabajo, de las Entidades Asociadas) y las acciones administrativas (horario de atención, abertura y cierre de unidad, operación diaria). Para la atención al ciudadano, se detallaron la *gestión* de la atención (administración de colas, atención preferente) y la *realización* de la misma (atención inicial, espera, ejecución de los servicios, entrega de documentos, servicios complementarios).

Se planteó el modelo de funcionamiento el *MAC y MACMYPE Itinerante*. Para el proyecto piloto se planteó el uso de carpas ya adquiridas por el Gobierno Nacional con esa finalidad. Sin embargo, en un año se buscaría evolucionar al uso de buses debidamente equipados con la infraestructura necesaria para la prestación de servicios (aire acondicionado, sistema de sonido, área de espera). El modelo itinerante permite prestar atención en comunidades de difícil acceso y dar a los ciudadanos un servicio de calidad y cubrir los servicios esenciales para su ejercicio de ciudadanía, así como ampliar la formalización y desarrollo empresarial (Souza 2009a).

ANEXO 7

Diseño de la Estrategia específica para el MACMYPE - Mejor Atención al Ciudadano de la micro y pequeña empresa fijo y móvil, Plan de acción y Cronograma de Implantación, Rutas críticas y Factores de Riesgo, Lineamientos de Comunicación y Recomendaciones (Resumen)

MACMYPE dispondría de un mismo espacio físico, informaciones y servicios dirigidos a los emprendedores con potencial y a los empresarios. Las entidades que integran el conjunto de servicios de MACMYPE tendrán como pre-requisito para operar en la plataforma integrada, el compromiso con la modernización y la calidad en la atención. Las líneas de atención MACMYPE serían:

- Orientación y Capacitación al Emprendedor
- Formalización Empresarial
- Líneas de Crédito
- Servicios Complementarios

Se realizó un inventario de procesos y una tabla de tiempos estimados por procesos. En estos procesos participaban articulados: SERPOST, OSCE, Mi Empresa (Ministerio de la Producción), COFIDE, Colegio de Notarios, SUNARP, SUNAT, Banco de la Nación, Municipalidad, MTPE (hoy MINTRA), RENIEC. Asimismo, se propuso la creación de una página web MACMYPE para diversificar los canales de acceso y se estableció el proyecto arquitectónico de lo que sería el MACMYPE.

Se describieron las unidades piloto de MACMYPE fijo e itinerante. Para la unidad fija, se plantea la localización en la Municipalidad de San Juan de Lurigancho y se indican los servicios a brindar y los recursos necesarios. En ambos casos, se define el pan de acción para la implementación (Souza 2009b).

ANEXO 8

Estudio de demanda para el diseño de la estrategia Mejor Atención al Ciudadano (MAC) - Resumen de conclusiones

Las principales conclusiones fueron:

- El mayor problema identificado son las colas (filas) que se forman cuando las instituciones no cuentan con un ordenador automático de colas o cuando tienen un número insuficiente de ventanillas de atención.
- La forma de pago con la que están familiarizados los ciudadanos es el efectivo.
- La entidad más demandada es RENIEC y el trámite específico es el duplicado de DNI.
- Solo un 6% emplea tramitadores para los servicios.
- Se demanda el contacto personal con los servidores de las entidades.
- Es preferida la propiedad privada debido a que la estatal está vinculada con lentitud e ineficacia.
- La intención de uso respecto a una plataforma itinerante era baja debido al desconocimiento de la característica principal de esta plataforma (movilidad), lo que genera desconfianza por motivos de seguridad.

Las recomendaciones versaron sobre la necesidad de simplificar los procesos para la realización de trámites, consultas y reclamos; así como profundizar las estrategias comunicacionales de este nuevo servicio (Data Digital 2009).

ANEXO 9

Consultoría: "Recopilación, sistematización y análisis de Información de Experiencias en una Mejor Atención al Ciudadano" - Resumen de conclusiones

Entre las principales conclusiones se recoge que:

- Se han establecido redes de coordinación y colaboración entre diferentes instituciones públicas y privadas, lo que permite el funcionamiento de centros multiservicios en diversas entidades.
- Los principales factores de éxito son: el compromiso de la alta dirección institucional, el involucramiento de la persona y el rediseño de objetivos institucionales.
- Los factores que ha contribuido al logro de los objetivos son: la importancia asignada a los proceso de certificación de calidad en los servicios (ISO), la participación de aliados estratégicos en el sector público, privado y de naturaleza internacional, la inversión tecnológica y el soporte legislativo para impulsar los cambios.
- Los factores en contra identificados son: la inexperiencia en el uso de soluciones innovadoras, alta rotación de funcionarios, problemas en el intercambio de información entre instituciones, demora en la suscripción de convenios con gobiernos regionales o locales, resistencias al cambio de algunos sectores.
- Los principales cuellos de botella radican en los trámites administrativos para la adquisición y contratación de servicios, disposición de locales y su implementación, entre otros.
- La sostenibilidad la garantiza el compromiso del Estado al más alto nivel.
- Entre las buenas prácticas identificadas destacan: trabajo en equipo, mayor identificación con la institución, intercambio entre instituciones, incremento del conocimiento de los derechos ciudadanos, priorización en la atención y promoción de las MYPE, recojo de las propuestas del público (Orcotoma 2009).

Bibliografía

Congreso de la República del Perú

2002 Ley 27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. 29 de enero.

2007 Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 19 de diciembre.

Data Digital

2009 *Estudio de demanda para el diseño de la estrategia Mejor Atención al Ciudadano (MAC).* PCM. Consulta: 23 de marzo. <http://www.pcm.gob.pe/clip/macmype/Estudios/EstudioDemanda.pdf>.

MAC (Mejor Atención al Ciudadano)

2012 Boletín Mensual - Febrero 2012. Consulta: 29 de junio de 2012. <http://www.mac.gob.pe/descargas/Presentacion_de_Atenciones_Centro_MAC_a_Febrero_2012.pdf>.

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas)

2003 Formato SNIP-15 - Programa de Apoyo a la Modernización y Descentralización del Estado. Consulta: 8 de mayo de 2012. <http://ofi.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consultar&desde=1&txtCodigo=3722>.

Municipalidad de Bogotá

2005 Directiva 002 de 2005 (junio 09). Consulta: 10 de mayo de 2012 <http://www.bogota.gov.co/direccion/d5a.pdf>.

2007 El Servicio al Ciudadano en Bogotá, D.C. [Diapositivas]. Lima: Secretaría General-Dirección Distrital del Servicio al Ciudadano.

2010 El Servicio al Ciudadano en el Distrito Capital. [Diapositivas]. Lima: Secretaría General-Dirección Distrital del Servicio al Ciudadano. Consulta: 10 de mayo de 2012. <http://www.scribd.com/doc/60668649/Cartilla-El-Servicio-al-Ciudadano-en-el-Distrito-Capital>.

Muñoz, William

2011 *Perú: La simplificación administrativa en el marco del proceso de Modernización del Estado.* Lima: Universidad Católica Sedes Sapientiae.

Orcotoma, Giovanna

2009 *Consultoría: "Recopilación, sistematización y análisis de Información de Experiencias en una Mejor Atención al Ciudadano".* PCM. Consulta: 23 de marzo de 2012. <http://www.pcm.gob.pe/clip/macmype/Estudios/EstudioOferta.pdf>.

ONGEI

s.f. "Quienes somos". Perú Gobierno Electrónico. Consulta: 7 de octubre de 2013. <http://www.ongei.gob.pe/quienes/ongei_QUIENES.asp>.

PCM (Presidencia del Consejo de Ministros)

2003 Contrato de Préstamo N° 1437/OC-PE entre la República del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo. 12 de setiembre.

2007a Decreto Supremo 027-2007-PCM. Define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. 22 de marzo.

2007b Decreto Supremo 063-2007-PCM. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros. 13 de julio.

2007c Reforma del Estado. 2 de marzo de 2007. Consulta: 30 de junio de 2012. <http://www.pcm.gob.pe/informaciongral/sgp/2007/reforma_del_estado.pdf>.

2007d Información General. http://www.pcm.gob.pe/informaciongral/sgp/2007/simptram-v1.pdf

2009 Contrato N°05-2009-PCM/OAA. Consulta: 1 de julio de 2012. <http://docs.seace.gob.pe/mon/docs/procesos/2009/000029/000018_AMC-6-2009-PCM-CONTRATO%20U%20ORDEN%20DE%20COMPRA%20O%20DE%20SERVICIO.pdf>.

2010a Decreto Supremo 025-2010-PCM. Decreto Supremo que modifica el numeral 10 del artículo 2° del Decreto Supremo Nº 027-2007-PCM que define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional. 12 de febrero.

2010b Decreto Supremo 027-2010-PCM. Decreto Supremo que crea el Centro de Atención Telefónica "Aló MAC" como servicio integrado de atención dirigido a la ciudadanía. 15 de febrero.

2010c Resolución Ministerial N° 110-2010-PCM. Aprueban Plan Nacional de Simplificación Administrativa. 15 de julio.

PMDE (Programa de Modernización y Descentralización del Estado

2007 *Taller sobre Modernización del Estado - Agenda*. Lima: PCM.

2007 *Taller sobre reforma y Modernización del Estado.* [Diapositivas]. Lima: PCM.

2009a Contrato N° 012-2009-CP N°1437/OC-PE. Consulta: 01 de julio de 2012. <http://docs.seace.gob.pe/mon/docs/procesos/2009/200131/000031_CI-12-2009-PCM_PMDE_CI-CONTRATO%20U%20ORDEN%20DE%20COMPRA%20O%20DE%20SERVICIO.pdf>.

2009b Contrato N° 039-2009-CP N°1437/OC-PE. Consulta: 1 de julio de 2012. <http://docs.seace.gob.pe/mon/docs/procesos/2009/200131/000081_CI-39-2009-PCM_PMDE_CI-CONTRATO%20U%20ORDEN%20DE%20COMPRA%20O%20DE%20SERVICIO.pdf>.

2011 *Programa de Modernización y Descentralización del Estado: Cierre y Perspectivas.* [Diapositivas]. Lima: PCM.

PRODES

2011 *Reforma del Estado y modernización de la gestión pública.* Lima: USAID.

SGP (Secretaría de Gestión Pública)

2007 *Hoja de Ruta para la Reforma y Modernización del Estado - Informe de Resultados del taller inicial.* Lima: PCM.

2012a *Estrategia de Mejor Atención al Ciudadano – MAC.* Consulta: 29 de junio de 2012. <http://sgp.pcm.gob.pe/files/MAC%20MACMYPE1.pdf>

2012b *Centro de Mejor Atención al Ciudadano*. Consulta: 01 de julio de 2012. <http://sgp.pcm.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=104&Itemid=186>.

s.f. http://sgp.pcm.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=93&Itemid=222

Souza, Liliani

2009a *Diseño de la Estrategia genérica y específica para el modelo de Gestión y Operación de los MAC – Mejor Atención al Ciudadano y MACMYPE – Mejor Atención al Ciudadano de la Micro y Pequeña Empresa*. Consulta: 10 de mayo de 2012. <http://www.pcm.gob.pe/clip/macmype/Estudios/DisenoEstrategia3.pdf>.

2009b *Diseño de la Estrategia específica para el MACMYPE – Mejor Atención al Ciudadano de la micro y pequeña empresa fijo y móvil, Plan de acción y Cronograma de Implantación, Rutas críticas y Factores de Riesgo Lineamientos de Comunicación y Recomendaciones*. Consulta: 10 de mayo de 2012. <http://www.pcm.gob.pe/clip/macmype/Estudios/DisenoEstrategia4.pdf>.

2012 *Modernización de la Prestación de Servicios Públicos en el Perú – La experiencia del MAC.* [Diapositivas]. Presentación en el Seminario Internacional "Modernización de la Gestión Pública" realizado el 19 y 20 de julio.

Se terminó de imprimir en
los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156, Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Teléfono: 332-3229 Fax: 424-1582
Se utilizaron caracteres
Adobe Garamond Pro en 12 puntos
para el cuerpo del texto
diciembre 2013 Lima - Perú

OTRAS PUBLICACIONES

La política en el Perú del siglo XX.
Henry Pease y Gonzalo Romero
Fondo Editorial PUCP

Legítimos y radicales. Una aproximación al estudio del Frente de Defensa del pueblo de Ayacucho.
Mercedes Crisóstomo

Gestión Pública: balance y perspectivas.
Carloz Alza (editor)
Fondo Editorial PUCP

El Estado en el Perú. Una agenda de investigación.
Eduardo Dargent

La desigualdad económica y la política. Aproximaciones conceptuales.
Sinesio López

Un estudio de caso brinda la oportunidad de llevar al aula lo que de manera compleja e intrincada ocurre en la realidad del aparato gubernamental. En estos temas, el estudio de la teoría no es suficiente, se requiere una participación activa, es necesario observar, lo cual no siempre es posible de manera inmediata. Un estudio de caso permite "ver" una experiencia concreta y aprender sobre la base de problemas, encontrar viejas y nuevas prácticas, hacer dialogar la teoría con la evidencia en un permanente aprender y desaprender, acciones imprescindibles en todo proceso de formación académica. Los ocho estudios de caso que aquí se presentan han sido elaborados como tecnología educativa, para ser usados en el aula. Se trata de casos reales, reconstruidos a partir de un exhaustivo y cuidadoso trabajo de investigación de corte cualitativo. Una forma de **aprender de la experiencia**.

"*Aprender de la Experiencia* is an important book for scholars, activists, policy-makers, and practitioners interested in the design and, crucially, implementation of public policy in fragile democratic settings. Surveying a range of major public policy domains in Peru, Alza and the contributors to this volume provide a compelling insight into the complex interplay of politics, actor-incentives, and evidence-based diagnoses which inform public policy and its administration."

Dr. Thomas Pegram, Deputy Director, Institute of Global Governance,
School of Public Policy at University College London - UCL.

ISBN: 978-612-4206-18-4