

# Perú Hoy



Una cuestión  
de confianza

**desco**



*Una cuestión de confianza*



# Perú Hoy

## Una cuestión de confianza

*César Azabache Caracciolo*      *Carlos Loret de Mola*  
*Eduardo Ballón E.*      *Antonio Madariaga R.*  
*Leyla Bartet*      *Armando Mendoza Nava*  
*Gabriela Camacho G.*      *Gustavo Mora R.*  
*Humberto Campodónico Sánchez*      *Juan J. Munar M.*  
*Milagros Campos R.*      *Aldo Olano A.*  
*José Castillo A.*      *Gissela Ottone C.*  
*Erika Collantes G.*      *Jorge Palacio P.*  
*Darío Espinoza M.*      *Erick Pajares G.*  
*Alan Fairlie R.*      *Paolo Sosa Villagarcía*  
*Pedro Francke B.*      *Camilo Torres M.*  
*Carlos Leyton M.*      *Cecilia Tovar S.*

*Eduardo Toche M.*  
*(compilador)*

desco

*Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - 2019*

Código 14315

TOCHE M., Eduardo; compilador

Perú Hoy, Una cuestión de confianza, Lima: desco, 2019.

325 p.

Gobernabilidad / Colombia / Conflictos / Crisis climática /  
Derecho a la alimentación / Economía / Empleo / Gas / Iglesia  
católica / Macrorregión sur / Martín Vizcarra / Migración / Perú /  
Política / Política nacional de competitividad / Política tributaria /  
Reforma política / Sistema judicial / Venezuela

Tirada: 300 ejemplares

Primera edición, setiembre del 2019

Corrección de estilo: León Portocarrero Iglesias

Coordinación: Mónica Pradel S.

Carátula y diagramación: Juan Carlos García M. ☎ (511) 226-1568

Foto de carátula: Andina

Fotos interiores: Andina (Vidal Tarqui / Eddy Ramos)

ISBN: 978-612-4043-96-3

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-13074

Impresión: Roble Rojo Grupo de Negocios S. A. C.

Américo Vespucio 110, Urb. Covima, La Molina

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

Jr. Huayna Cápac 1372, Lima 11 - Perú ☎ (511) 613-8300

[www.desco.org.pe](http://www.desco.org.pe)

Setiembre del 2019

## Contenido

Presentación	9
<b>Parte I</b>	
<b>Política y gobernabilidad</b>	
La incertidumbre como horizonte <i>Eduardo Ballón E.</i>	19
Gobernabilidad y control político. El equilibrio de poderes en la reforma política <i>Paolo Sosa Villagarcía y Gabriela Camacho G.</i>	39
Informe de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política: representación, partidos políticos y movimientos regionales <i>Milagros Campos R.</i>	55
De nuevo sobre la justicia <i>César Azabache Caracciolo</i>	75
<b>Parte II</b>	
<b>Sociedad y democracia</b>	
Cambios en la Iglesia católica <i>Cecilia Tovar S.</i>	95
Macrorregión sur, conflictos y desarrollo territorial <i>Carlos Leyton M.</i>	111

Los problemas nutricionales, el Estado y las alternativas de solución adicionales <i>Gissela Ottone C.</i>	145
La crisis venezolana: el multilateralismo regional a ritmo de joropo <i>Leyla Bartet</i>	167
Colombia hoy: la paz en una coyuntura movida <i>Antonio Madariaga R.</i>	183

### **Parte III**

#### **Economía y gestión de recursos**

Coyuntura económica y opciones de política <i>Alan Fairlie R. y Erika Collantes G.</i>	203
La «política nacional de competitividad» y la política económica <i>Pedro Francke B.</i>	225
De aquí al 2021: los dilemas de la política tributaria y el gobierno de Vizcarra <i>Armando Mendoza Nava</i>	241
Hacia una verdadera masificación del gas en el Perú. El fracaso de las Asociaciones Público Privadas <i>Humberto Campodónico Sánchez</i>	263
Preservando el futuro. Sobre nuestras responsabilidades humanas planetarias <i>Erick Pajares G., Jorge Palacio P., Carlos Loret de Mola, Darío Espinoza M., Juan J. Munar M., Gustavo Mora R., José Castillo A., Aldo Olano A. y Camilo Torres M.</i>	291
Notas sobre los autores	315



## ***Presentación***

*Luego de 34 números con periodicidad semestral, no ha habido situación política tan inestable en el pasado reciente al momento de editar un volumen de Perú Hoy como el que estamos experimentando actualmente. El hecho de que las entregas que incluimos en esta oportunidad hayan tenido que variarse a pedido de las y los autores, porque las versiones preliminares quedaban desfasadas por la rapidez de los cambios, es un buen indicador de lo volátil que ha devenido nuestra realidad política.*

*Dicha volatilidad ha sido para mal, por supuesto, porque luego de casi 20 años de vigencia de un régimen democrático que nos empeñamos en construir para superar un pasado que tildábamos de ominoso, resultó que el principal protagonista político de nuestro ciclo democrático fue precisamente a quien entonces acusamos –más sus herederos–, dejándose ver además, en este caso a través de los funcionarios brasileños que contrataron con el Estado peruano, una corrupción rampante al más alto nivel, la cual compite ventajosamente con la que tuvimos en los años 90.*

*¿Qué pasó? Seguramente la respuesta no radica solamente en la culpa de los protagonistas, sino también en la poca atención que prestamos a los factores que fueron descomponiendo paulatinamente el sistema político. Por ejemplo, el hecho de haber dejado incólume el diseño estatal de la Constitución de 1993, que volvió a la democracia una cuestión meramente formal, disolviendo hasta sus huesos cualquier intento de ejercicio de controles y contrapesos entre los poderes del Estado, con el objetivo de que el gobernante de turno pudiera tener la injerencia debida en el momento adecuado sobre ámbitos que en teoría debían desenvolverse autónomamente. Como sabemos, esta fue una manera por demás cómoda que usó el fujimorismo para gobernar el país, y que sus sucesores «democráticos» siguieron al pie de la letra.*

*Es como se explica, entre otras cosas, la legitimación del decretismo, una forma de darse el paquete de leyes ad hoc que necesita cada administración gubernamental para desenvolverse con un marco normativo mínimo durante los cinco años que dura su periodo. A ello habría que sumar la demolición de a pocos de los organismos de control, de los sistemas de transparencia y de los procesos de participación*

*Sin embargo, pese a la importancia de lo anterior, ahora es fundamental ahondar en la comprensión de la articulación que se dio entre el Estado de derecho, el sistema democrático y la predominancia de las actividades extractivas, para saber de manera más precisa lo que nos sucedió en estas últimas décadas. Al respecto, los esfuerzos de Francisco Durand marcan la dirección a seguir y, en gran medida, lo que viene quedando como una deuda cada vez mayor (que debe*

saldarse): lo que ocurrió en las regiones que componen el país. En efecto, puede decirse sin temor a equivocaciones que uno de los aspectos más opacos de la política peruana es lo que ocurre en las regiones, provincias y distritos.

Otro aspecto relevante es que el distanciamiento entre Estado y sociedad permitió visualizar la continua pérdida de valores que eran consustanciales a los políticos como, entre otros, la noción de honor (para explicarnos, aunque resulte extraño decirlo en las actuales circunstancias, el mundo de los políticos se regía por un implícito código de honor que le daba la estabilidad necesaria para que pueda funcionar).

Más aún, este conjunto de normas implícitas debió fortalecerse cuando los partidos políticos se debilitaron, como la amalgama necesaria cuando la confrontación política empezó a deslizarse hacia el reino del chisme, la delación, el cálculo usurero y demás actos alentados y promovidos por medios de comunicación abiertamente oligopolizados. No fue así, como sabemos.

En suma, el debate político al retomarse la democracia en el país, entre los años 2000 y 2001, no se detuvo a responder las preguntas clásicas sobre la legitimidad de la democracia, es decir, las que están vinculadas a las relaciones entre gobernantes y gobernados, aun cuando esto debía ser muy importante dada la naturaleza del régimen político que imperó en los 90 en el Perú, que remitía a una relación pervertida entre gobernantes y gobernados, causada por el desequilibrio creciente que provocó un Ejecutivo que anuló cualquier control, cooptando e imponiéndose a los demás poderes, aun cuando programó y llevó a cabo un calendario electoral. Sin duda, el

*problema democrático comprometía en buen grado la cuestión del poder, en otras palabras, la relación gobernantes-gobernados.*

*Sin embargo, en nuestra reconstrucción democrática primó finalmente el sentido «técnico», es decir, no se hicieron esfuerzos para politizar la gestión gubernamental sino sacramentar, de alguna manera, las posibilidades de una burocracia capacitada que debía actuar desvinculada de la política y la sociedad. Lo que sabríamos luego es que esta concepción fue más una continuidad y no una ruptura ante las comprensiones que denostaban lo político, se preocupaba por las formas y dedicaba esfuerzos por el diseño institucional, dando entrada a conceptos como «buen gobierno», «governabilidad democrática» y «governanza», que situaban en un segundo plano la cuestión del poder, los desmanes cometidos bajo el paraguas neoliberal y la ruptura del consenso social.*

*Sumado a ello, habría que considerar los esfuerzos hechos en el momento para construir democracia con actores políticos y sociales sin las capacidades mínimas para abordar las tareas que incumbían a dicho objetivo. En este esquema, los partidos políticos, que debieron ser los pilares fundamentales desde donde se levantaría el sistema democrático, se presentaron básicamente como maquinarias electorales, a pesar de la existencia de una ley que, en teoría, debió ser un mecanismo para controlar su idoneidad. Todo ello se vio reflejado en la enorme cantidad de aspirantes presidenciales que tuvieron los procesos electorales aun cuando la real competencia se diera entre tres o cuatro de ellos. Aun así, la gran facilidad para incorporar organizaciones y personas incompetentes al sistema electoral fue una muestra palpable de su precariedad, que no pudo zanjarse con el simple expediente de las vallas electorales.*

*Tal vez nadie estaba demandándole grandes resultados al régimen democrático que empezó a construirse hace 19 años, aunque también era cierto que hubo la firme esperanza de que se dieran cambios en algunos aspectos, como más inclusión, mejores ambientes contra la corrupción, medios de comunicación más diversificados y de mejor calidad, más garantías para el esclarecimiento y la justicia para las víctimas de la violencia, espacios más vigorosos para procesos de participación, etc.*

*Si se hubiera hecho una comparación objetiva con lo sucedido en el pasado poco tiempo atrás, probablemente íbamos a convencernos de que, pese a todo, teníamos una democracia funcional en términos al menos de elecciones, sin la duda de que hayan sido libres y justas, mucho mejores al menos de las que habíamos tenido antes y de las que ha habido en América Latina en este mismo periodo de tiempo. Asimismo, si bien gran parte de la evolución positiva de los indicadores sociales pareciera ser un resultado inercial del crecimiento económico, y no producto de intervenciones mediante los programas sociales, esto también podríamos haberlo tomado como algo positivo en términos de inclusión.*

*Pero, los acontecimientos que rodearon la caída en pendiente de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) nos dicen claramente, sin necesidad de construir mayores argumentos, que la calidad de la democracia que tenemos ahora se parece mucho al régimen que se desintegró a fines de los 90 en cuanto a sus falencias, puntualmente en sus contenidos y formas corruptas.*

*De esta manera, los ajustes y correcciones que propuso la buena voluntad del presidente Martín Vizcarra debieron haber empezado*

*por aceptar que el tiempo corría en contra del sistema político: luego de casi dos décadas, la promesa democrática se transformó en una deuda crecientemente frustrante y molesta para los peruanos. Eso es lo que marca, sin ambages, todas las encuestas de percepción. Lo que tenemos como resultado es un indignante aplazamiento de las reformas por la calculada inacción de la mayoría congresal, que se sumó a la inoperancia del Ejecutivo.*

*Ahora bien, esto nos conduce a estimar la reacción que tiene, en el mejor de los casos, el aparato estatal y su conducción política ante las demandas sociales. En otras palabras, cuánto de las expectativas puestas en el voto se transforman finalmente en política pública. Para todos los efectos, hay un evidente déficit de capacidad de respuesta de las políticas públicas hacia lo que desea la gente, aun cuando no hay un completo divorcio entre exigibilidad de la sociedad civil y respuesta del Estado.*

*Hay demandas sociales embalsadas ante las cuales el Estado no está respondiendo y que requieren urgentemente de políticas para poderlas gestionar adecuadamente, pero para ello, antes que nada, hay que definir el problema para que se pueda responder con plazos y resultados. Por ejemplo, cuando se protestó por el peaje, en Lima, fue por la tarifa y no por la ausencia de adecuadas vías de comunicación, o cuando los jóvenes fueron a pedir una plataforma para negociar, cuando con la ley «pulpín» se la negaron. Así, las demandas existentes son la disminución de la violencia, mejorar la seguridad, erradicar la violencia contra la mujer, más escolaridad y otras, pero en ningún caso se formula un problema que debe resolverse con la política pública.*

*En suma, la forma como se ha estructurado la política peruana, ante la carencia de partidos políticos que merezcan en algo tal nombre, está lejos de las normas y compromisos que suponíamos. De esta manera, si se quiere, también debiéramos exigir que el análisis político no se construya desde un etéreo «debe ser» y que busque acercarnos comprensiones de lo que se manifiesta diariamente.*

*En esa línea, reclamamos una mirada que dé cuenta de las ansiedades y expectativas de los políticos de carne y hueso en sus búsquedas de sí mismo y la manera como definen sus roles. En otras palabras, dejemos que el análisis trascienda la idea del político como una perfecta máquina de corrupción para intentar buscar algunas claves que nos permita entender mejor el país que ha empezado a instalarse con ellos.*

*En efecto, la defensa de la política se ha convertido en una urgencia y no la haremos adecuadamente si, en primer lugar, no sinceramos nuestra idea de los políticos. En la medida en que se generaliza su descrédito, es un paso más en la consolidación del poder económico, y es por ello que debe exigirse más ecuanimidad en el juicio, sin disminuir obviamente las culpas ni dejar de señalar las responsabilidades.*

*Porque nada favorece más a los corruptos que la generalización de la sospecha y hacer que cunda el «que se vayan todos», por eso, aunque suene ingenuo o desfasado, debe defenderse la primacía del honor de los políticos responsables, precisamente para que queden nítidamente definidos los que no lo son.*

*Nuestra contribución a partir de estos 14 textos pretende, como siempre lo ha sido, propiciar un espacio plural para el debate*

*de ideas que motiven un análisis de los escenarios posibles en este Perú disperso y desarticulado, sin un norte definido y sumido en esta pugna de poderes donde la democracia –al parecer– es lo último que se defiende.*

*Lima, setiembre del 2019*