

Parte I  
*Política y gobernabilidad*

---



*Carlos Alberto Adrianzén  
Eduardo Ballón E.  
Álvaro Campana O.  
Carlos Mejía A.  
Eduardo Zegarra M.*



# El año que vivimos en peligro

*Eduardo Ballón E.*

## **Sumilla**

Desde julio del 2019 el país ha vivido dos grandes turbulencias que hacen de este tiempo el más intenso e incierto del presente siglo: el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo (que concluyó con la elección de un nuevo Congreso), y la gestión de la pandemia en la que nos encontramos hoy. Tras la derrota del fujiaprismo y el cierre del Parlamento anterior, la debilidad y el pragmatismo de los actores políticos, Ejecutivo y oposición, sigue siendo un lugar común. Los gremios empresariales, atemorizados inicialmente por el control de daños al que los obligó Lava Jato, hoy concentran las críticas y los malestares de una opinión pública molesta con su comportamiento y su falta de empatía en medio de una pandemia cuya letalidad es ya un costo mayor.

A lo largo de este tiempo, la sociedad y sus organizaciones mostraron la debilidad y fragmentación que arrastran desde años atrás, además del carácter defensivo y aislado de sus acciones ligadas a los temas que las afectan cotidianamente. Significativamente ubicadas fuera de Lima y en los segmentos con menos recursos, las organizaciones sociales se mantienen desconfiadas y alejadas de la clase política, de las evidentes miserias de nuestra democracia representativa y de la sociedad civil instituida, buscando resultados cotidianos antes que reformas en las que no creen. Capaces de generar protestas y movilización, son parte de una crisis en la que los actores políticos no pueden encontrar un nuevo libreto y los actores sociales carecen de la fuerza para impulsar los cambios que se requieren.

Tras más de 100 días de pandemia, sanitariamente y socialmente no se tienen los resultados buscados, antes que por falta de recursos, por los límites estructurales del país y las debilidades de gestión del gobierno. Así, en un escenario muy difícil y marcado por la incertidumbre, caminamos al bicentenario y a las elecciones generales del 2021.

DESDE JULIO DEL 2019 EL PAÍS HA VIVIDO DOS GRANDES TURBUENCIAS que hacen de este tiempo el más intenso e incierto del presente siglo: el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo (que concluyó con la elección de un nuevo Congreso en enero pasado), y la gestión de la pandemia en la que nos encontramos hoy. Tras la derrota del fujiaprismo y el cierre del Congreso elegido el 2016, la debilidad y el pragmatismo de los actores políticos, Ejecutivo y oposición, sigue siendo un lugar común. Los gremios empresariales, atemorizados inicialmente por el control de daños al que los obligó Lava Jato, hoy día concentran las críticas y los malestares de una opinión pública molesta con su comportamiento fenicio y su grosera falta de empatía en medio de una pandemia cuya letalidad es ya un costo mayor.

En medio de la conflictividad con el anterior Congreso y el resultante de los comicios recientes, los grandes empresarios de ayer y hoy reconocen a regañadientes la necesidad de algunas reformas, siempre que ellos las lideren, exigiendo lealtad con el modelo de parte de todos los bandos, el mantener y ampliar sus ventajas tributarias, una mayor flexibilidad laboral, la consolidación de su esquema de relación público-privado y la aprobación de proyectos como Tía María. Algunos de sus sectores, con alguien como Roque Benavides a la cabeza, acarician saltar a la política el 2021 en nombre de la construcción de un orden que es el suyo propio. Por su parte,

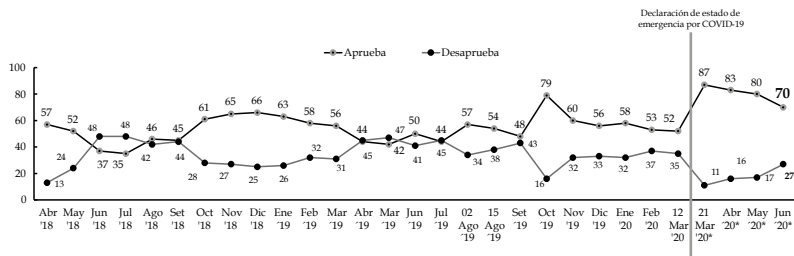
los vaivenes de la aprobación del presidente de la República, Martín Vizcarra, el actor más significativo de este tiempo, evidencian su talento para manejar crisis agudas y enfrentamientos colocando a la opinión pública de su lado, aunque mostrando también sus grandes limitaciones cuando debe decidir y gobernar. Ejemplo de ello es su manejo de las turbulencias mencionadas, en las que supo elegir y confrontar con sus rivales.

A lo largo de este tiempo, la sociedad y sus distintas organizaciones mantuvieron la debilidad y fragmentación que arrastran desde años atrás, además del carácter defensivo y aislado de sus acciones ligadas a los temas que las afectan cotidianamente. Significativamente ubicadas fuera de Lima y en los segmentos con menos recursos, las organizaciones sociales se mantienen desconfiadas y alejadas de la clase política, de las evidentes miserias de nuestra democracia representativa y de la sociedad civil instituida, buscando resultados cotidianos, antes que reformas en las que no creen. Capaces de generar protestas y movilización, son parte de una crisis en la que los actores políticos no pueden encontrar un nuevo libreto y los actores sociales carecen de la fuerza para impulsar los cambios que se requieren.

Un escenario sorprendente en el que los defensores del modelo económico acusan al gobierno del fracaso en su manejo de la pandemia e incapacidad para responder simultáneamente al problema sanitario y económico, desvinculando a aquél del Estado débil, ineficiente, clientelar y corrupto que edificamos a lo largo de nuestra historia, y que en su actual versión neoliberal es una construcción a imagen y semejanza de su paradigma, y de la ideología del libre mercado. Y sorprendente también porque, pese a la situación demostrada, el compromiso del mandatario con el modelo está fuera de discusión. El gráfico siguiente, que muestra las alzas y bajas de la aprobación de su gestión, se explica en parte por los elementos señalados.

## Gráfico n° 1

### Aprobación o desaprobación de la gestión presidencial (%)



Fuente: Ipsos Perú. *Informe de resultados. Evaluación de la gestión pública, junio 2020*. Lima: Ipsos Perú, 2020. En: [bit.ly/2W5jivj](http://bit.ly/2W5jivj)

## El cierre del Congreso y la derrota del fujiaprismo

A fines de julio del 2019, la clase política, los medios masivos, los círculos empresariales y la tecnocracia neoliberal responsabilizaban al gobierno de las bajas tasas de crecimiento, la caída de las inversiones y la falta de rumbo en materia económica. Las acusaciones se extendían a los gobiernos descentralizados, señalados por las fallas de la gestión pública y los bajos niveles de inversión en sus jurisdicciones. Por si fuera poco, habían reiteradas quejas por el «ruido político» de los supuestos excesos de la reforma política y de la lucha anticorrupción. La Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), en su *Agenda País*, insistía en más exoneraciones tributarias y presionaba por el proyecto Tía María.

Terminando ese mes, el Congreso prolongó el enfrentamiento que venía teniendo con el Ejecutivo desde hace tiempo, y en una demostración de la fuerza que conservaba el aprofujimorismo, eligen como presidente del parlamento a Pedro Olaechea, disidente del partido al cual pertenecía el presidente Vizcarra y ahora cercano a la oposición. Golpeado, el mandatario respondió en su discurso patrio proponiendo audazmente el adelanto de elecciones.

El desconcierto y malestar que generó la iniciativa fue grande. Sectores empresariales y medios de comunicación, con Roque Benavides a la cabeza, aprovechando unos audios que mostraban la negociación «bajo la mesa» para postergar Tía María, señalan que quien debe irse es el mandatario; el apofujimorismo acusa al presidente de doble discurso, violentar el orden legal y hasta azuzar la violencia. Sumado a ellos, la Confiep y los poderes fácticos alimentaban la polarización con sus quejas, al mismo tiempo que el vociferante congresista Mauricio Mulder, del Apra, amenazó con la vacancia, mientras la vicepresidenta Mercedes Aráoz se desmarcaba de la iniciativa presidencial. El conflicto y sus secuelas inmediatas evidenciaron una vez más las limitaciones políticas y los déficits de gestión del presidente y su entorno, pero también la miopía y oportunismo de una clase política que, en su afán de derrotarlo, no mira los intereses estratégicos del país.

El enfrentamiento terminó con el triunfo del mandatario, evidenciando una vez más que en nuestro país parece imposible la convivencia entre un gobierno y una mayoría congresal opositora, más aún si tiene el mal talante y las maneras que exhibió esta. Así, no obstante las debilidades y permanente vacilación presidencial, el Congreso fue disuelto, la recomposición del Tribunal Constitucional postergada y la elección del nuevo parlamento convocada para enero del 2020.

La designación del nuevo gabinete fue parte del fin de este capítulo, aunque más de lo mismo: pocos políticos, varias figuras del entorno presidencial, distintos tecnócratas de segunda fila y otros leales «probados» más allá de su capacidad y efectividad. Pagando el precio de esa composición, dos meses después se sucedieron las renunciaciones de tres ministros como parte de las pequeñas crisis que caracterizan a un Ejecutivo sin ideas y fuerzas necesarias para su limitada agenda de reformas, las cuales le permitieron conectar con la opinión pública. Conexión que le hará mantener su nivel de flotación desde ese momento, y muy probablemente hasta el término de su mandato.



La inscripción de 22 listas y las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) que mantuvieron las normas que llevaron a la anterior representación al Congreso –los partidos franquicia y los muertos con historial, la aprobación de la reelección establecida con el argumento de las elecciones complementarias–, impidieron siquiera el consuelo de la valla electoral. En ese contexto, la aparición de un grupo de empresarios que se vio forzado a aceptar públicamente que contribuyeron con las campañas políticas de Keiko Fujimori, así como el involucramiento de la propia Confiep en esa actividad, sumaron más puntos en contra de la imagen de algunos de los sectores empresariales más grandes del país, lo que los puso más a la defensiva en la ya irregular lucha contra la corrupción.

En ese escenario, las elecciones de enero concluyeron sin entusiasmo. El Congreso resultante repitió varias de las características del anterior: fuertemente fragmentado (nueve partidos con representación), sin una mayoría clara (Acción Popular –AP– y Alianza Para el Progreso –APP–, las dos minorías principales, suman apenas 47 representantes), con varios parlamentarios reincidentes y otros más con antecedentes e historial. Es por ello que es poco lo que puede esperarse del actual Congreso, más allá de la continuidad, con otra intensidad, pero eventualmente con maneras similares a las de aquél al que reemplaza.

## El itinerario de la pandemia

A partir de marzo y desde las primeras miradas sobre la pandemia en nuestro país, distintos analistas opinaban sobre la compleja situación que se avecinaba. Juan de la Puente<sup>1</sup>, mirando la

---

<sup>1</sup> De la Puente, Juan. «El qué y cómo de un nuevo acuerdo». *La República*, Lima, 17 de abril del 2020. En: [bit.ly/320CJ90](https://bit.ly/320CJ90)

coyuntura «larga», acertaba al describir la situación como una tormenta perfecta: una crisis política no resuelta y acumulada, una económica que se configuró en pocas semanas y la precaria realidad de nuestra prestación de servicios sociales, en especial salud y educación, conjugada toda para desnudar los grandes límites y desigualdades del modelo de crecimiento de las últimas décadas.

Enfrentar la COVID-19 planteó muy rápidos problemas de diverso calado. Desde aquellos que demandaban respuestas inmediatas para garantizar los recursos elementales que exigía el cumplimiento de la cuarentena rápidamente dispuesta (ingresos, servicios esenciales y protección social de emergencia), hasta otros de mediano plazo y carácter más estructural, expresión directa del modelo y de nuestras carencias, como la precariedad de nuestro sistema de salud, la ausencia de instituciones políticas eficientes o la inoperancia de un Estado particularmente débil. Dicho de otra manera, si en el mundo la pandemia puso a la globalización bajo interpelación, acá pronto el modelo apareció contra la pared.

A partir de marzo la coyuntura fue cambiando muy rápidamente, como fueron haciéndolo la fuerza y capacidad de los distintos personajes, que no actores, para influir e incidir en ella en base a sus intereses, pero también a sus miedos y temores. Distintos momentos fueron configurando la situación que hoy enfrentamos.

La segunda quincena de ese mes se caracterizó por la alta capacidad de acción política del gobierno, estableciendo la agenda sin resistencia y logrando rápidamente un alto consenso sin que se observe mayor «diferenciación» en la sociedad. La respuesta rápida del Ejecutivo y su discurso sobre «priorizar a la gente» con el presidente como pivote de su estrategia de comunicación, le permitió una aprobación del 87% al final de ese mes, como se observa en el gráfico n° 1. El mandatario tuvo éxito con su discurso inicial: construyó una narrativa de punto único frente a la pandemia con la salud y una estrategia discursiva, no por efectiva

en su demanda de unidad nacional, menos peligrosa: «la guerra»<sup>2</sup>. Así, comunicando acertadamente, controló el desorden inicial en el sector Salud con la salida de la ministra Zulema Tomás y la designación de Víctor Zamora. También movilizó el aislamiento de la población con mucho esfuerzo, aprobó el Bono 380 en tiempo récord y generó la impresión de tener una política para encarar la pandemia. La velocidad e «integralidad» de su reacción lo fortaleció y elevó el liderazgo presidencial: 87% de aprobación del presidente, 95% de acuerdo con el aislamiento y 96% con el «toque de queda», según Ipsos Perú. Ello, pese a la ostensible debilidad del gobierno que, presionado desde el primer instante por la gran empresa, exceptuó a la minería y a la agroindustria del aislamiento social y se limitó a pedir a los bancos contemplar el tema de deudas e intereses, no obstante las millonarias utilidades que declararon el 2019.

Si la responsabilidad y la disciplina social de la gente sorprendieron dado el peso dramático de la informalidad y la fragmentación social en el país, el comportamiento abusivo de varias grandes empresas, no todas ni la mayoría -incrementando desmesuradamente o alterando tramposamente sus precios, obligando a sus trabajadores a laborar o exigiendo formas de terminar el vínculo con ellos-, evidenció su fe en que, salvo el negocio y la ganancia, lo demás es fantasía. En la primera quincena de abril, aunque se mantuvo la capacidad de acción política del gobierno, se fue evidenciando la limitada legitimidad y capacidad de algunas regiones (Piura, Lambayeque, Arequipa, Loreto e Ica), así como de muchos municipios, en la gestión de la

---

<sup>2</sup> El uso de la figura de la «guerra» contra la pandemia, bastante generalizado en el mundo, en América Latina y en el Perú, adquiere características particulares al empatar con factores culturales, como el tutelaje o reconocimiento del «privilegio de opinión», que se mantienen entre nosotros. Al respecto, ver: Nugent, Guillermo. *El orden tutelar: sobre las formas de autoridad en América Latina*. Lima: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso) - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (**desco**), 2010.

situación, a la par que el Ejecutivo perdía su manejo pleno de la agenda al abrirse la controversia sobre la ley del retiro de fondos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El tema de las pensiones marca el momento en el que crecientes sectores empresariales presionan por nuevas medidas y empiezan a exigir que el Estado, además de resolver la precariedad del sector Salud, responda para «defender» y «proteger» sus intereses y patrimonio, buscando aparecer como «los garantes del empleo y el crecimiento».

En la segunda quincena de abril se hicieron evidentes distintos temas críticos que no eran tan visibles hasta entonces: la pobre capacidad política y de gestión del gobierno y el Estado; la relación difícil entre gobierno, empresas y trabajadores; la creciente desobediencia del aislamiento y las dificultades en el orden público; la capacidad ejecutiva del gobierno y el Estado, todos los días medida por medios y analistas en la perversa ecuación casos/muertos/hospitalizaciones; y el abastecimiento y la cadena de pagos y servicios. La narrativa inicial del Ejecutivo se fue diluyendo, aunque todavía se sostenía por la palabra presidencial que siguió altamente cotizada en lo político, pero ya sin poder esconder las limitaciones del gobierno central en la gestión de sus medidas sanitarias, con una capacidad muy baja de reacción y con mucho conflicto en la mayoría de regiones, además del desorden creciente en la información sobre las pruebas de descarte.

El Ejecutivo perdió la gracia original y los malestares se multiplicaron, obligándolo a un manejo defensivo de una agenda que se les iba: la ley de AFP, las limitaciones del alcance y cobertura del programa Reactiva Perú, la suspensión perfecta, la lentitud en la entrega del bono, las migraciones desesperadas de retornantes, la dramática situación de los penales y el condenable abandono del agro. La narrativa oficial se asentó desde ese momento en una agenda doble: salud e ingresos, tomando cuerpo en el desborde del aislamiento y la reaparición de los dilemas clásicos entre ricos/

pobres, arriba/abajo, empresarios/trabajadores, público/privado, formales/informales, mano blanda/mano dura. Y aunque al final del mes la aprobación presidencial permanecía en 83%, la opinión sobre la respuesta del gobierno a la pandemia se matizaba: 18% la calificaba de muy buena, 42% de buena y 30% de regular, donde la calificación era más positiva en los sectores socioeconómicos más altos, entre aquellos que habían visto menos afectada su economía familiar y entre los trabajadores dependientes<sup>3</sup>.

Los primeros días de mayo la narrativa gubernamental sobrevivía porque no existe oposición organizada y hay un vacío de liderazgo de los discursos desde la sociedad. El gobierno empieza a comunicar menos y se comienza a desgastar el relativo sentido de unidad nacional al que apelaba en una situación en la que casi no hay deliberación pública, adquiriendo mayor visibilidad actores como las Fuerzas Armadas, el sistema financiero y los gremios empresariales (Confiep), en un escenario confuso en el que se multiplican las críticas al gobierno, pero también las evidencias indudables de su precariedad, incluso en la gestión del sector Salud.

La respuesta social y económica presenta también dificultades. Las primeras medidas importantes (300 millones a las Pequeñas y Medianas Empresas -Pymes-, Bono 380, canastas municipales, 30 mil millones para el salvataje empresarial, 35% de subsidio a los salarios bajos), además de revelarse insuficientes, muestran problemas de ejecución y cobertura, cuando no de corrupción. Más allá del pragmatismo gubernamental, sus decisiones aparecen crecientemente determinadas por las demandas empresariales. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cree posible separar la ortodoxia económica de la heterodoxia social (economía sin política) y persiste en la focalización como estrategia fundamental. La ministra de Economía habla de un plan de estímulo fiscal donde el soporte a las familias es mínimo y, sobre todo,

---

<sup>3</sup> Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *Encuesta de opinión - abril 2020*. Lima: IEP, 2020. En: [bit.ly/3egDs8q](https://bit.ly/3egDs8q)

descansa en sus propios recursos (liberación de Compensación por Tiempo de Servicio -CTS- y retiro de AFP), lo que suma más de 15 000 millones de soles de los 21 500 destinados a este fin, mientras el plan dirigido a las empresas suma 83 000 millones, buena parte de los cuales va a la gran empresa.

Así llegamos hasta junio, momento en el cual las distintas agendas aparecieron en disputa más abierta. El progreso del contagio y los muertos, incluyendo médicos y policías, así como la multiplicación de las crisis humanitarias que se evidenciaban dramáticamente -muertos y protesta en los penales, desplazados que se multiplican en el territorio nacional, colapso sanitario de regiones como Lambayeque y Loreto- continúan desgastando la confianza en el gobierno, en un proceso donde los medios abandonaron totalmente el relato inicial de «unidad», buscando determinar la nueva agenda y las decisiones gubernamentales, siguiendo fundamentalmente los dictados de los principales grupos empresariales y los sectores más duros de la derecha.

La estrategia del «martillazo» mostraba entonces un éxito menor al esperado, que no se explica tanto por los errores del gobierno -que a esas alturas eran muchos innegablemente-, sino por los obstáculos que se desprenden de las estructuras políticas, sociales y económicas en las que opera. Sus fallos mayores, como ya lo insinuamos, se encuentran en lo económico, donde contrasta su apoyo débil y tercamente focalizado a los pobres (no obstante los múltiples datos que lo evidenciaron como equivocado desde el primer momento), con el millonario respaldo a las grandes empresas y el silencio frente a los comportamientos abusivos. Su desconocimiento elemental de la sociedad -por ejemplo, del hacinamiento en mercados y viviendas, o sobre la pobre bancarización- no ayudaron a las medidas indispensables para un aislamiento efectivo.

Los obstáculos más grandes, era claro en ese momento, se encuentran en los datos «duros» del país. A las incapacidades y

precariedad de un Estado construido para atender los intereses particulares del poder e incapaz de gestionar los intereses generales de los ciudadanos, se suman las distintas desigualdades parte de nuestra estructura económico-social excluyente, la virtual ausencia de un patrón elemental de cohesión social y la mal llamada «informalidad» –en realidad nuestra sociedad es «desformal»<sup>4</sup>–, donde más del 70% de la Población Económicamente Activa (PEA) no puede ser absorbida por el sistema productivo formal, concentrándose ahí la pobreza del país y un importante número de familias que viven «al día».

A fines de ese mes, el gobierno, una vez más, prolongó la cuarentena y el estado de emergencia, esta vez con «flexibilidades», buscando acelerar la activación de los sectores de la economía priorizados por el Ejecutivo. El pomposo nombre del decreto de urgencia, «Ciudadanía hacia una nueva convivencia social», no lograba esconder que se seguía optando por cargar parte importante de los costos de la crisis en los sectores más débiles, manteniendo los privilegios de los grupos de poder económico. Así pues, hablar de una nueva convivencia sin asegurar la subsistencia de la gente y sin resolver la entrega completa de los insuficientes apoyos establecidos, era un sinsentido, más aún cuando se habían relajado ya los controles del aislamiento.

El desgaste del Ejecutivo y sus medidas se hizo más ostensible a lo largo de junio. Los límites de la estrategia sanitaria fueron permanentemente relevados por los medios de comunicación, por si hiciera falta. El 29 de junio los casos de contagio superaban los 282 000, se tenían 9504 fallecidos (número en permanente debate por el subregistro) y 11 000 hospitalizados (más de 1180 de ellos

---

<sup>4</sup> Sobre el particular, ver: Martucceli, Danilo «La sociedad desformal». En: Felipe Portocarrero S. y Alberto Vergara, eds. *Aproximaciones al Perú de hoy desde las Ciencias Sociales*. Lima: Universidad del Pacífico, 2019. En este texto, el autor lee los cambios en las últimas décadas y nos presenta una sociedad sin formas, carente de marcos que la contengan y de estructuras que la vertebran, donde todas las relaciones sociales perdieron formalidad en medio del desborde social y el achichamiento.

en cuidados intensivos). Y aunque la curva de casos mostraba una caída y que se había llegado a la famosa «meseta», se mantenía una transmisión heterogénea, por lo que, en distintas regiones, Arequipa una de ellas, se encontraba en ascenso. Si sanitariamente no se lograron los resultados buscados –no obstante los esfuerzos hechos por un país que al 2017 era el que invertía menos en el sector entre todos los países de América del Sur–, socialmente las medidas y recursos contemplados por el gobierno estuvieron lejos de llegar a todos los sectores, siendo incapaces de resolver la pérdida de ingresos y empleo de la población, mientras los trabajadores consumieron sus ahorros (CTS y AFP) en un escenario en el que no se ha resuelto la continuidad de la cadena de pagos.

Aprovechando ese desgaste, diversos sectores empresariales y la mayoría de medios de comunicación la emprendieron contra el mandatario y sus ministros, presionando por un cambio de gabinete y de orientación de las políticas. Así, estuvieron atentos ante cualquier oportunidad, como la campaña alrededor del «caso Swing», inenarrable personaje vinculado a formas de corrupción en sectores del gobierno y el Estado (que deben ser investigadas y censuradas), pero que no pueden esconder los cobros de las clínicas privadas por las pruebas de detección del coronavirus, la especulación y los precios de medicamentos y oxígeno, o la pretensión de bloquear los casos Lava Jato y Cuellos Blancos. Como lo recuerda bien Alberto Vergara en un provocativo texto reciente<sup>5</sup>, la combinación de un Estado hábil para administrar la macroeconomía y débil y deficiente para gobernar, que caracteriza nuestro siglo XXI, se explica porque quienes defendieron las políticas económicas, alentaron la inercia del resto en una trayectoria de crecimiento, corrupción, ineficacia y desidia.

No obstante tales resultados y ataques, el 70% de aprobación que alcanza el presidente (ver el gráfico n° 1) sigue siendo

---

<sup>5</sup> Vergara, Alberto. «La crisis del covid 19 como Aleph peruano». *ciup.up.edu.pe*, Lima, 18 de junio del 2020. En: [bit.ly/2ZXGjOb](https://bit.ly/2ZXGjOb)



particularmente alto. Esto se explicaría en el hecho de que la opinión pública le asigna un rol «protector» al mandatario, aunque más allá de ello está claro que la ciudadanía sabe que la presión de los grandes por activar la economía es distinta a la que es mayoritaria entre la gente. Aquellos buscan su ganancia y beneficio, a diferencia de los cientos de miles preocupados por defender su empleo, conseguir medicinas, defender la educación de sus hijos; en una frase: sobrevivir y resolver su día a día. De allí que en la encuesta de Ipsos Perú de junio<sup>6</sup>, sobre la evaluación de la gestión pública, 74% perciba que, en la gestión de salud, el gobierno hace lo que puede dentro de las limitaciones que enfrenta, aunque 32% crea que hace lo que puede pero que ha cometido errores graves, mientras que el 32% opina que, en el campo de la reactivación económica, hace lo que puede dentro de las limitaciones que enfrenta, aunque 39% perciba que hace lo que puede pero con errores graves.

## **Sobre algunos personajes en la pandemia y la conflictividad social**

Aunque estamos frente a una tormenta perfecta, esta es producida por un virus, no por algún actor. En sentido estricto, los «grandes» personajes políticos visibles del momento actual son el gobierno (en realidad, el presidente y, en otro plano, la tecnocracia del MEF y del Banco Central de Reserva), la Confiep y los medios de comunicación de masas, aunque también el Congreso pugna por tener un rol. El primero buscando mantener su vínculo de baja intensidad con la opinión pública y conservar la alianza con las autoridades subnacionales, aunque intentando también «desmarcarse» de sus debilidades y precariedad; los segundos,

---

<sup>6</sup> Ipsos Perú. *Informe de resultados. Evaluación de la gestión pública, junio 2020*. Lima: Ipsos Perú, 2020. En: [bit.ly/2W5jjvJ](https://bit.ly/2W5jjvJ)

presionando al gobierno e instalando tres narrativas (la gran empresa como garante de la pospandemia en tanto «generadora de empleo y riqueza», la normalización como retorno al ayer y la asociación de cualquier cambio que los afecte al «populismo-izquierdismo»), usando los medios para tal fin, pero sin duda temerosos de las reacciones de la gente; y, finalmente, los congresistas, la mayoría de ellos concentrados en la pandemia como trampolín para llegar al 2021, buscando pragmáticamente empatar con las necesidades de la gente tanto como responder a sus intereses particulares de corto plazo, en una carrera cuyo contenido resulta impredecible.

Cabe recalcar que, desde el primer momento de la crisis, los grupos de poder presionaron sobre las decisiones del Ejecutivo. Temprano consiguieron regímenes de excepción de la cuarentena para la minería y la agroexportación, siendo la suspensión perfecta de labores un siguiente paso. Pronto se evidenciaron preocupados por el «control» de daños de las eventuales decisiones «populistas», de un presidente que no es considerado de los suyos, no obstante su compromiso con el modelo. El MEF y el Banco Central de Reserva básicamente del lado de ellos, pero en una disputa doble, pues tal como lo precisaron Campodónico y Durand<sup>7</sup>, hay que tener claro que el sistema de AFP cambió la estructura del poder económico y la influencia en el país, alentando un supernúcleo corporativo financiero sobre el Estado y las grandes empresas privadas. Frente al Estado, este supergrupo tiene un «poder estructural» como principales compradores de bonos del Tesoro, que aumenta su dependencia del capital. En relación a sus propios grupos de poder y el resto de grandes inversionistas que cotizan en bolsa, su poder es enorme al ser los principales compradores de acciones y bonos corporativos.

---

<sup>7</sup> Campodónico, Humberto y Durand, Francisco. «Las AFP: Poderosas, cuestionadas y en problemas». *La República*, Lima, 27 de abril del 2020. En: bit.ly/2ZeKTIP

Exitosos desde mayo en su presión por la apertura de la economía, la mantienen constante sobre el Ejecutivo y con talante crítico al presidente, actuando con dos cañones, como se observará en la reciente crisis de las clínicas y la «finta» de expropiación que hiciera aquel. Mientras la Confiep y algunas figuras más termocéfalas y con mayores intereses políticos, como Roque Benavides, salieron al enfrentamiento abierto, la Asociación de Bancos del Perú (Asbanc) marcó su distancia. A fin de cuentas, hasta para la mayoría de sectores empresariales queda claro que muchos de ellos han hecho méritos sobrados en la crisis para la creciente molestia de la sociedad con muchos de los privados.

En el caso de los actores sociales, hay que entender que la pandemia tiene materialidad y miedos cotidianos: hambre, enfermedad, salario, empleo, alimentación, quiebra, colegios, etc. Desde esa materialidad aparecen elementos que pueden abrir una nueva agenda. La movilización en defensa de derechos y la protesta social se mantuvieron en la pandemia, con los límites que esta impuso. Entre el inicio de la pandemia y el 31 de mayo, la Defensoría del Pueblo<sup>8</sup> registró 326 actuaciones de lo que denominan demandas, protestas y tensiones sociales, entendidas como formas de alguna manera de movilización social: 110 de ellas alrededor de la salud, 36 sobre actividades mineras, 26 referidas a los establecimientos penales y 154 ligadas a los retornantes a sus poblaciones de origen.

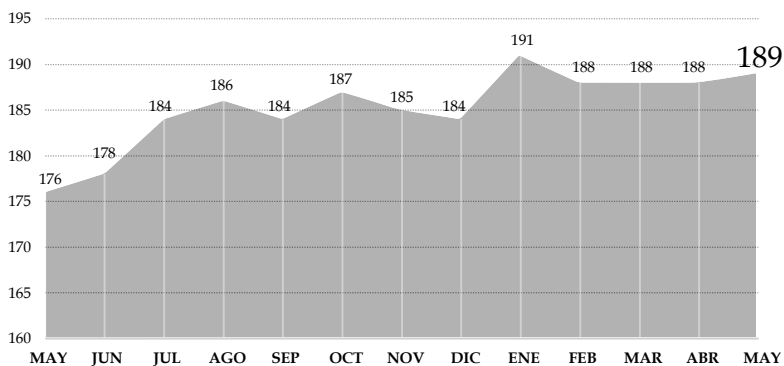
Junto con esas movilizaciones, hay que señalarlo, están los conflictos activos más clásicos, los cuales se mantuvieron desde el inicio de la pandemia y emergerán sin duda al terminar el aislamiento forzoso. En mayo se registraron 189, 73% de los cuales se mantienen activos, siendo 71% de ellos de naturaleza socioambiental, 64.1% de estos vinculados a la minería, que de acuerdo al discurso gubernamental será uno de los motores

---

<sup>8</sup> Al respecto, ver los reportes especiales 1 y 2 de la Defensoría del Pueblo, en: [bit.ly/38GPcja](http://bit.ly/38GPcja) y [bit.ly/38FO67u](http://bit.ly/38FO67u)

de la reactivación económica junto con la inversión pública en infraestructura y la reconstrucción<sup>9</sup>. El gráfico n° 2 da cuenta de esta realidad.

**Grafico n° 2**  
**Conflictos sociales por mes**  
**mayo 2019-2020 (número de casos)**



Fuente: Defensoría del Pueblo.

Desde diversas poblaciones y territorios se produjeron distintas respuestas a la crisis. Tenemos el papel de las rondas campesinas y organizaciones indígenas en muchas provincias y regiones, controlando sus territorios y enfrentando con sus recursos la pandemia. También está el surgimiento de ollas comunes y otras formas de gestión colectiva de la alimentación en varios de los asentamientos humanos más pobres. Se tiene el ejemplo, además, de la coordinación exitosa de autoridades regionales y locales con sus organizaciones sociales, donde destaca claramente Apurímac y su enfoque comunitario de la salud. Todas estas son parte de las diversas respuestas que, a escala nacional y a pesar de las dificultades, mostró los esfuerzos de la Convención Nacional

<sup>9</sup> Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. *Reporte de Conflictos Sociales N° 195*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2020. Ver en: [bit.ly/2ObmEoH](https://bit.ly/2ObmEoH)

del Agro Peruano (Conveagro) alrededor de la alimentación, la pequeña agricultura familiar y la protección del agro, así como la relativa visibilidad de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP).

A pesar de los esfuerzos mencionados, es claro que ni desde la sociedad, ni tampoco desde la política, observamos actores significativos, esto es con capacidad de transformar el estado de las cosas, lo que agrava más la actual situación, pues a ello se le suma la aguda crisis de estructuras a la que asistimos y una precariedad grande de agencia.

## Los efectos económicos de la pandemia

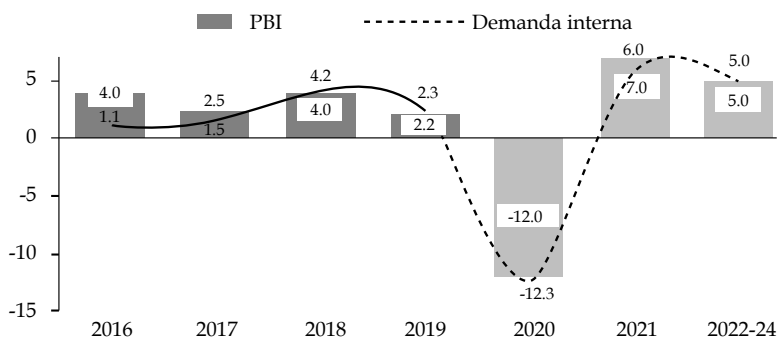
Los resultados económicos del 2019 fueron malos. El Producto Bruto Interno (PBI) creció 2.16%, el porcentaje más bajo de los últimos 10 años, observándose una caída muy fuerte en la pesca y la manufactura, así como una contracción de la minería metálica, con los consiguientes efectos sobre el empleo. Hoy, la pandemia ha modificado significativamente el panorama económico global y nacional. Sus primeras manifestaciones fueron la caída del precio de los *commodities* y la disrupción de las cadenas globales de valor. El Banco Mundial, a inicios de junio, estimaba que la economía mundial tendría una caída de -5.2%, donde la recesión de los países avanzados sería de 7%. La caída estimada en América Latina alcanzaría 7.2%. El Fondo Monetario Internacional (FMI), por su parte, en sus proyecciones preliminares estima que cerca del 95% de las economías registrará una contracción del PBI *per cápita* en un porcentaje mayor que el observado durante la crisis 2008-2009.

Hablando de la economía global, Roubini, un economista próximo a la ortodoxia, subrayó recientemente que toda esta década será de estancamiento económico, que solo cambiará con

nuevos liderazgos, políticas adecuadas e impactos positivos de los cambios tecnológicos<sup>10</sup>.

De acuerdo a distintas estimaciones (Banco Mundial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cepal– y FMI), no obstante su solidez macroeconómica, el Perú será de los países más afectados y su escenario inmediato difícil y complejo. El Banco Central de Reserva del Perú estima que el PBI se contraerá este año hasta -12.3% como resultado de las medidas de estímulo fiscal y la menor actividad económica, proyectando un déficit fiscal de 9.7% del PBI para el 2020, por el mayor gasto no financiero (25.2% del producto) y los menores ingresos (17.5% del producto)<sup>11</sup>.

**Gráfico n° 3**  
**Producto Bruto Interno (PBI) y demanda interna**  
**(var. % real anual)**



Incluye derechos de importación y otros impuestos.

Fuente: Banco Central de Reserva (BCR) y proyecciones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En lo que respecta al empleo, en el trimestre móvil, a mayo del 2020 se registró una caída de 47.6% en la población ocupada de Lima Metropolitana, equivalente a una pérdida de 2.3 millones

<sup>10</sup> Ver en: [bit.ly/3iM6f8j](https://bit.ly/3iM6f8j)

<sup>11</sup> Banco Central de Reserva (BCR). *Reporte de inflación. Junio 2020. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2020-2021*. Lima: BCR, 2020. En: [bit.ly/2ZdtbFC](https://bit.ly/2ZdtbFC)

de empleos, principalmente en el sector servicios y en empresas de 1 a 10 trabajadores. Esta caída y la disminución de los ingresos llevaron a que la masa salarial de Lima Metropolitana se contrajera en 52% en ese período, lo que constituye un adelanto de las grandes dificultades que enfrentaremos los próximos meses y años. Basta con decir que la pobreza al final de diciembre alcanzaría el 30.1%<sup>12</sup>.

## Un futuro incierto

Es evidente que la pandemia interpela frontalmente a la globalización en curso, más profundamente al propio capitalismo, su crecimiento y su estilo de desarrollo. Sin embargo, la profunda crisis que vive el mundo globalizado no asegura que todo cambie, como tampoco lo garantiza la percepción de la gente sobre esa necesidad. Desde siempre, la transformación de estructuras exige de actores con la fuerza y la capacidad de construir un proyecto, ganar hegemonía y organizarse, y estos no aparecen con claridad en un escenario en el que la importancia del Estado fuerte y efectivo para enfrentarla con éxito, hace imposible seguir viendo al aparato estatal como una entidad a debilitar y usar en beneficio del mercado y los privados<sup>13</sup>, como sostiene recientemente Fukuyama, alguien insospechable de izquierdismo alguno.

Como lo hemos repetido, nuestro Estado es débil, ineficiente y corrupto desde siempre. No es responsabilidad del gobierno actual, ciertamente seguidor del modelo, que opera entre herencias de larga duración y límites estructurales, y sus propios errores y carencias. La figura es de un Estado necrosado<sup>14</sup> que bombea la

---

<sup>12</sup> Lavado, Pablo y Liendo, César Liendo. «COVID 19, pobreza económica y desigualdad». *focoeconomico.org*, 29 de mayo del 2020. En: [bit.ly/2W3SaJG](https://bit.ly/2W3SaJG)

<sup>13</sup> Fukuyama, Francis. «The pandemic and the Political Order. It takes a State». *foreignaffairs.com*, New York, julio/agosto del 2020. En: [fam.ag/2AQffrW](https://fam.ag/2AQffrW)

<sup>14</sup> Tanaka. Martín. «Estado y necrosia». En: Raúl Asensio, ed. *Crónica del Gran Encierro. Pensando el Perú en Tiempos de Pandemia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2020. En: [bit.ly/2ZW81Lf](https://bit.ly/2ZW81Lf)

sangre necesaria pero que esta no llega, no por falta de recursos, sino de reformas institucionales, de gestión y decisión, a lo que se le suma como impedimento también la corrupción. Reformarlo –reingeniería de toda la administración pública, su organización y sistemas; carrera pública meritocrática; blindaje de su eventual captura; y un Estado territorial- es tarea urgente y condición indispensable para avanzar en cambios que la pandemia evidencia como necesarios en materia de salud, educación, pensiones, entre otras.

Enfrentar esta situación de pandemia desde una sociedad desestructurada, desconfiada y polarizada, con personajes antes que actores, y en medio de una severa crisis económica, parece un desafío que nos desborda. Más aún cuando parte de los grandes grupos económicos pretenden que la nueva normalidad sea un retorno a su orden. En estas condiciones, nuestro futuro es definitivamente incierto. Las elecciones generales del 2021 aparecen apenas como una estación que no despierta entusiasmo, a la que concurrirán varias marcas, seguramente distintos pretendientes sin representación (Mendoza, Del Solar, Nieto, Forsyth) y algunos aspirantes a la resurrección. Finalmente, es importante mencionar que en el ineludible dilema entre democracia y autoritarismo que se está configurando globalmente, y que se planteará en nuestro proceso del 2021, se jugará una vez más la posibilidad de reconstruirnos. La tecnocracia neoliberal y sectores empresariales se mueven ya en una dirección. ¿Tendremos la capacidad y la fuerza de hacerlo en otra?